

381.34
8R1
p e.1



**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KOSUMEN
DALAM PERJANJIAN KREDIT PEMILIKAN RUMAH
DI KOTAMADIA SEMARANG**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

SRI MULYANI

Pembimbing

PROF. DR. SRI REDJEKI HARTONO, SH

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
KAJIAN HUKUM EKONOMI DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2000**

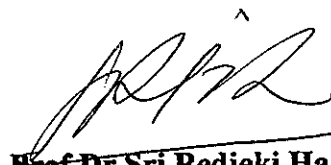
**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN
DALAM PERJANJIAN KREDIT PEMILIKAN RUMAH
DI KOTAMADIA SEMARANG**

**Disusun Oleh :
Sri Mulyani
NIM : B.4A.097.058**

**Dipertahankan Didepan Dewan Penguji
Pada tanggal 2 Oktober 2000**

**Tesis ini telah diterima
Sebagai Persyaratan Untuk Memperoleh
Gelar Magister Ilmu hukum**

Pembimbing



**Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH
NIP. 130368053**



**Mengetahui,
Ketua Program
Magister Ilmu hukum**



**Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH
NIP. 130350519**

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Subhanaahu Wata'ala, yang telah melimpahkan rahmat-Nya, sehingga penulis akhirnya dapat menyelesaikan Tesis ini yang berjudul : "PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN DALAM PERJANJIAN KREDIT PEMILIKAN RUMAH DI KOTAMADIA SEMARANG "

Penulisan tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari sepenuhnya, bahwa penulisan ini masih jauh dari sempurna, mengingat keterbatasan pengetahuan, waktu dan terbatasnya literatur. Oleh karena itu semua saran dan kritik yang sifatnya membangun akan di terima dengan segala kerendahan hati.

Penulis menyadari bahwa tesis ini dapat terselesaikan karena bantuan yang sangat berarti dari berbagai pihak. Untuk itu perkenankanlah penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah sudi memberikan saran, nasehat, kritikan dan bantuan, baik yang bersifat moril maupun materiil, sehingga tesis ini dapat terselesaikan.

Ucapan terima kasih ini penulis sampaikan, terutama, kepada :

1. Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH., selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, atas kesempatan mengikuti program dan bimbingan yang diberikan selama saya menempuh program ini.

2. Sekretaris Program, Bapak Budiharto, SH,MS dan Bapak Ibu staf Administrasi yang banyak menunjang dan membantu kelancaran dalam menempuh program ini.
3. Para Guru Besar dan staf pengajar Program Magister Ilmu Hukum UNDIP yang secara profesional dan arif telah memberikan ilmu selama penulis mengikuti perkuliahan
4. Prof.H.Purwahid Patrik,SH (Alm), selaku pembimbing penulis, yang telah banyak memberikan masukan, dan nasehat. Selamat jalan Prof, semoga diterima di sisi Allah SWT.
5. Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH, selaku pembimbing lapangan yang juga telah banyak memberikan pengarahan, nasehat serta masukan-masukan yang sangat berarti bagi penulis, hingga dapat terselesainya tesis ini.
6. Ketua Yayasan Pembina Pendidikan 17 Agustus 1945 Semarang, Rektor Universitas 17 Agustus 1945 Semarang beserta staf yang telah memberi kesempatan penulis untuk menempuh pendidikan yang lebih tinggi.
7. Dekan Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, baik selaku pribadi maupun sebagai pimpinan yang telah mendorong untuk menempuh pendidikan Strata 2, serta rekan-rekan di Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang.
8. Dr. Liliana Tedjosaputro, SH,MH., selaku dosen penulis di Fakultas Hukum UNTAG Semarang, yang telah mendorong untuk menempuh Program Pasca Sarjana, dan membiayai studi penulis pada Program ini.

9. Rekan-rekan Angkatan XVII, khususnya ibunda Sri Sudaryatmi, SH., yang selalu mendorong untuk menyelesaikan Tesis ini dan menjadi mitra diskusi dalam mengikuti perkuliahan di Program Magister Ilmu Hukum khususnya Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi UNDIP.
10. Kedua orang tua penulis yang dengan setia selalu mendorong, untuk segera dapat menyelesaikan studi ini.
11. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu penulis dalam melakukan penelitian sejak awal sampai penulisan tesis ini selesai.

Semoga segala amal dan kebaikan semua pihak yang telah membantu penulis mendapat balasan dari Allah SWT.

Semarang, September 2000

Penulis

Sri Mulyani

ABSTRACT

Law Protection for Consumers in The Agreement of House-Owned Credit in Semarang Municipality. Sri Mulyani, 174 pages. Thesis. Semarang :Master of Law. Program The Study of Economic Law and Technology, Post-Graduate Program, Diponegoro University.

One of the goals establishment of Republic of Indonesia is to protect all Indonesian people and to move general welfare forward based on Pancasila. To attain the goal, seriousness is needed either by government or all levels of Indonesian people because there are obstacles in the effort of them is the protection concern on consumers in the agreement of house-owned credit.

In order to distribute the housing development, the Government offers confidence to private parties in developing the proper, healthy, safe, and harmonious dwelling and housing, either by cash or facility of house-owned credit, consistent with the mandate of Article 5 section (1) of the Act 1992, Number 4 on Dwelling and Housing.

To attract public interest, developers market their product through a variety of media, one of them is by brochures about housing. Information published by developers in the form of housing brochures is do tendentious, so that they sometimes provide misleading information and make consumers disadvantageous.

The final stage of the study concludes that the law protection for consumers in the agreement of house-owned credit is supposed to be very far from the consumers' expectation to get their rights as mandate by Article 4 of Consumer Protection Act (Act 1999 Number 8). This can be seen because of the absence of regulation particularly protecting the housing consumers of house owned-credit, inappropriate structure and infra structure, less apparatus, and institutions receiving or settlement of consumer dispute as mandated by Consumer Protection Act whereas obstacles found are factors derived from the consumers themselves like conditions of social-culture, education, economic level, and bargaining power of the consumer when dealing with the producers. External factors such as legal factor, despite normatively the Consumer Protection Act put into effect, a representative institution would not presumably appear to struggle for consumer rights and no apparatus who have concern on weaker condition and position of consumer than the developers. Role of Local Government, Semarang Municipality, provides assurance of rights and protection for house-owned credit consumers by giving permit and supervision to the developers periodically carried out.

UPT-PUSTAKA-UNDIP

ABSTRAK

Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Dalam Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah Di Kotamadia Semarang. Sri Mulyani, 174 halaman. Tesis. Semarang : Program Magister Ilmu Hukum Kajian Hukum Ekonomi Dan Teknologi Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.

Salah satu tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila. Untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan kesungguhan baik oleh penyelenggara pemerintahan maupun seluruh lapisan masyarakat, sebab masih adanya hambatan dalam upaya mencapai tujuan tersebut, salah satu diantaranya adalah masalah perlindungan konsumen dalam perjanjian kredit pemilikan rumah.

Dalam rangka pemerataan pembangunan perumahan, Pemerintah memberikan kepercayaan kepada pihak swasta dalam mengembangkan perumahan dan permukiman yang layak, sehat, aman dan serasi, baik secara tunai maupun melalui fasilitas kredit pemilikan rumah, sesuai yang diamanatkan oleh Pasal 5 ayat (1) UU No.4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.

Untuk menarik minat masyarakat, pengembang memasarkan produknya melalui berbagai media, salah satunya adalah melalui brosur perumahan. Informasi yang diterbitkan pengembang dalam bentuk brosur perumahan begitu tendensiusnya, sehingga tidak jarang menyesatkan (*misleading information*) dan merugikan konsumen.

Tahap akhir dari penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum bagi konsumen dalam perjanjian kredit pemilikan rumah dirasakan sangat jauh dari harapan konsumen untuk mendapatkan hak-haknya seperti yang diamanatkan oleh Pasal 4 Undang-undang Perlindungan Konsumen (UU No. 8 Tahun 1999), sarana dan prasarana yang tidak memadai, aparat yang kurang, serta belum dibentuknya lembaga yang menerima pengaduan maupun penyelesaian sengketa konsumen seperti yang diamanatkan oleh UU Perlindungan Konsumen, sedangkan kendala yang ditemukan adalah faktor yang berasal dari diri konsumen sendiri seperti kondisi sosial budaya, pendidikan, tingkat ekonomi serta kekuatan tawar menawar konsumen ketika berhadapan dengan produsen. Faktor dari luar konsumen seperti faktor hukumnya walaupun secara normatif UU Perlindungan Konsumen telah berlaku, namun agaknya belum tampak lembaga yang representatif yang memperjuangkan hak-hak konsumen dan tidak adanya aparat yang peduli terhadap kondisi dan posisi konsumen yang lemah kedudukannya daripada pengembang. Peran Pemerintah Daerah DATI II Kotamadia Semarang memberikan kepastian hak dan perlindungan bagi konsumen KPR dengan pemberian ijin dan pengawasan kepada pengembang yang dilakukan secara periodik.

UPT-PUSTAK-UNDIP

DAFTAR GAMBAR, TABEL

Gambar 1 : Skema Transaksi Jual Beli Rumah Dengan Fasilitas KPR	56
Gambar 2 : Struktur Hukum Konsumen Dan / Perlindungan Konsumen	65
Tabel 1 : Kategori Kasus Pemilikan Rumah dengan fasilitas KPR	156
Tabel 2 : Pengaduan Konsumen Pada LP2K Terhadap Naiknya Suku Bunga KPR	157
Tabel 3 : Pengaduan Konsumen Pada LP2K Terhadap Brosur Perumahan	157

DAFTAR SINGKATAN

KPR = Kredit Pemilikan Rumah

PPJB = Perjanjian Pengikatan Jual Beli

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAK	vi
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR SINGKATAN	viii
DAFTAR ISI	ix
 BAB I : PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	4
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kontribusi Penelitian	8
E. Kerangka Pemikiran	9
F. Metode Penelitian	17
1. Metode Pendekatan	17
2. Spesifikasi Penelitian	18
3. Metode Penarikan Sampel	18
4. Metode Pengumpulan Data	18
5. Metode Analisis Data	21
6. Teknik Pengecekan Data	22
G. Sistematika Penulisan	23
	ix

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	26
A Tinjauan Terhadap Perjanjian Pada Pemilikan Rumah	26
1. Perjanjian Pada Umumnya	26
2. Perjanjian Jual Beli Rumah	34
3. Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah	36
B. Mekanisme Pemilikan Rumah Dengan Fasilitas KPR	42
1. Tahap Pra Transaksi	42
1.1. Brosur Perumahan Dalam Konsep Iklan	42
1.1.1. Pengertian Iklan dan Aturannya	42
1.1.2. Jenis-jenis Iklan	45
1.1.3. Manfaat Iklan	45
1.2 Brosur Perumahan Sebagai Bagian Dari Perjanjian	46
2. Tahap Transaksi	48
2.1. Hubungan Hukum Antara Konsumen Dengan Developer	48
2.2. Hubungan Hukum Antara Konsumen Dengan Pihak Bank	52
3. Tahap Pasca Transaksi	55
3.1. Penyerahan Rumah dari Developer kepada Konsumen	55
3.2. Brosur perumahan Yang Berlebihan	56
C. Hukum Perlindungan Konsumen Di Indonesia	58
1. Peraturan Perlindungan Konsumen di Indonesia	62
2. Konsep Perlindungan Konsumen Berdasarkan Undang-	

undang Perlindungan Konsumen	68
3. Faktor yang Mempengaruhi penyelesaian Sengketa Konsumen	83
BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	88
3.1. Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Dalam Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah	88
3.1.1. Pada Tahap Pra Transaksi	90
3.1.1.1. Persepsi Konsumen Terhadap Brosur	92
3.1.1.2. Persepsi Pelaku Usaha	92
3.1.1.3. Persepsi Praktisi Hukum	95
3.1.1.4. Hubungan Brosur Perumahan Dengan Perlindungan Hukum	97
3.1.2. Pada Tahap Transaksi	103
3.1.2.1. Pelaksanaan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah (PPJB)	103
3.1.2.2. Pelaksanaan Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR)	109
3.1.2.3. Bentuk Perlindungan Pada Tahap Transaksi	113
3.1.3. Pada Tahap Pasca Transaksi	121
3.1.3.1. Gugatan Atas Brosur Perumahan	122
3.1.3.2. Tanggung Para Pihak Dalam Proses Pemilikan Rumah Melalui Fasilitas KPR	136
3.2. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Upaya Hukum Konsumen	144

3.2.1. Faktor Pendorong	145
3.2.1.1. Adanya Ketentuan Yang Mengatur Perlindungan Konsumen	145
3.2.1.2. Adanya Lembaga Yang Membantu Konsumen	155
3.2.2. Faktor Penghambat	159
3.2.2.1. Faktor Yang Berasal Dari Konsumen	159
3.2.2.2. Faktor Hukumnya	161
3.3. Peran Pemerintah Daerah Kotamadia Semarang Dalam Upaya Perlindungan Konsumen Perumahan	165
3.3.1 Pemberian Ijin Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Perumahan KPR	165
3.3.2 Penerapan Pengawasan Oleh Dinas Tata Bangunan.....	170
 BAB IV : PENUTUP.....	172
A. Kesimpulan.....	172
B. Saran – saran.....	174
 DAFTAR PUSTAKA	175

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Perkembangan tuntutan manusia akan kebutuhan perumahan yang merupakan kebutuhan pokok di samping sandang dan pangan menyebabkan selalu muncul berbagai masalah baru dalam pengadaan perumahan. Terutama sekali di kota-kota besar yang pesat perkembangannya, tinggi laju pertumbuhan penduduknya dan sangat heterogen masyarakat penghuninya¹.

Kondisi sosial ekonomi Indonesia yang relatif rendah dan pertumbuhan penduduk yang pesat memungkinkan terciptanya stratifikasi sosial antara kota dan desa. Disamping itu dengan adanya berbagai fasilitas yang ada di kota menjadi daya tarik masyarakat desa untuk berurbanisasi. Urbanisasi tersebut dapat mendorong timbulnya berbagai masalah sosial, terutama yang menyangkut masalah pembangunan perumahan.

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1998, ditetapkan bahwa pembangunan perumahan dan pemukiman merupakan upaya untuk memenuhi salah satu kebutuhan dasar manusia, sekaligus untuk meningkatkan mutu lingkungan kehidupan, memberi arah pada pertumbuhan wilayah, memperluas lapangan kerja serta menggerakkan kegiatan ekonomi dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat.

¹ Eko Budihardjo, *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota* (Bandung: Alumni, 1998), hal.2.

Sehubungan dengan apa yang telah diamanatkan oleh GBHN tersebut diatas, maka upaya pembangunan perumahan dan pemukiman terus ditingkatkan dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat dengan tetap memperhatikan persyaratan minimum bagi perumahan dan pemukiman yang layak, sehat, aman dan serasi. Demikian juga di dalam Pasal 5 ayat (1) UU No.4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman disebutkan bahwa :

“Setiap warga negara mempunyai hak untuk menempati dan atau menikmati atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur.”

Untuk mendukung terwujudnya pola perumahan dan permukiman yang seimbang dan layak huni, pemerintah dengan programnya sejak Pelita II (Tahun 1974-1979) dengan dasar Ketetapan MPR No.IV tahun 1973 diarahkan untuk daerah perkotaan yaitu untuk golongan menengah ke bawah.

Di samping itu pemerintah juga mengembangkan sistem kelembagaan dengan membentuk :

- 1.Badan Kebijaksanaan Perumahan Nasional (BKPN) dengan Keppres No.35/1974.
- 2.Perusahaan Pembangunan Perumahan Nasional (PERUMNAS) dengan Peraturan Pemerintah No.29 tahun 1974.
- 3.BTN pada tahun 1976 sebagai pemberi kredit pemilikan rumah (KPR) bagi rumah sederhana atau rumah sangat sederhana yang dibangun PERUMNAS dan Perusahaan Pengembang Perumahan swasta
4. Real Estat Indonesia (REI) pada tahun 1972 sebagai Lembaga yang menghimpun pengembang swasta.

Secara garis besar dengan melihat program pemerintah tersebut ada suatu pembagian jenis dan type dalam pemilikan rumah yaitu adanya rumah mewah, rumah menengah dan rumah sederhana atau rumah sangat sederhana, baik yang dibangun oleh Pemerintah maupun pengembang swasta. Oleh karena itu peran serta pihak swasta sebagai pengembang perumahan sangat diharapkan, di dalam membantu menyediakan sejumlah perumahan sesuai dengan kebutuhan.

Dalam memiliki rumah, pihak pengembang menyediakan berbagai type sesuai keinginan dan kemampuan masyarakat dengan pembayaran secara tunai maupun secara angsuran yang akan dibiayai oleh pihak bank sebagai pemberi kredit pemilikan rumah (KPR). Oleh karena itu untuk membantu masyarakat yang berpenghasilan menengah kebawah, pemerintah memberikan fasilitas kredit pemilikan rumah melalui bank yang ditunjuk atau lembaga penyedia kredit pemilikan rumah lainnya. Kredit yang diberikan oleh bank yang ditunjuk pemerintah tersebut diberikan dengan tujuan agar masyarakat golongan ekonomi menengah ke bawah yang belum mempunyai rumah dapat memilikinya dengan pembayaran angsuran yang ringan dan mudah dengan tidak meninggalkan persyaratan minimal seperti yang telah digariskan di dalam GBHN yaitu terwujudnya pola perumahan dan permukiman yang seimbang serta layak huni.

Dengan semakin pesatnya perkembangan kegiatan di bidang perumahan, peran hukum harus semakin antisipatif khususnya dalam rangka melindungi konsumen dalam pemilikan rumah baik secara tunai maupun dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah. Antisipasi pengaturan perlindungan konsumen dalam memiliki

rumah ini sejalan dengan arah pembangunan di Indonesia yaitu ke arah kegiatan yang terpadu untuk menciptakan pemerataan dan keadilan.

Pembaharuan hukum sebagai bagian dari pembangunan hukum secara jelas telah diamanatkan oleh Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1998 yang menyatakan :

Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku, kepastian hukum, perlindungan hukum, penegakan hukum, dan pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur, serta penyelenggaraan pembangunan nasional yang semakin lancar.

Keselarsan pembangunan hukum dan pembangunan ekonomi mutlak diperlukan, mengingat perkembangan di bidang industri perumahan yang semakin pesat, seringkali kurang mengindahkan kepentingan pihak-pihak yang lemah, terutama warga masyarakat. Oleh sebab itu pengaturan hukum tidak hanya pada pertumbuhan industri saja, tetapi juga bagi perlindungan warga masyarakat yang mengkonsumsi produk yang dihasilkan.

B. PERMASALAHAN

Untuk merealisasi kepemilikan rumah baik secara tunai maupun dengan fasilitas KPR (Kredit Pemilikan Rumah), konsumen harus melakukan beberapa tahapan (tahap pra transaksi, transaksi dan purna transaksi). Konsumen dalam memiliki rumah baik secara tunai maupun dengan fasilitas KPR (Kredit Pemilikan Rumah) khususnya perumahan real estat kebanyakan pada tahap purna transaksi dihadapkan pada pengembang bermasalah yang tidak jarang menimbulkan sengketa yang mengakibatkan kerugian pada akhir pembangunan rumah yaitu saat penyerahan dari developer kepada konsumen.

Pada awalnya konsumen tertarik dengan adanya brosur perumahan yang ditawarkan developer yang di dalamnya tercantum berbagai fasilitas serta kemudahan-kemudahan yang akan didapatkan sebagai penghuni perumahan, seperti lokasi dekat dengan kota, bebas banjir, jalan paving, listrik, air PDAM, disediakan fasilitas kolam renang, tempat pemancingan ikan, mutu bangunan terjamin, segera akan diserahkan sertifikat setelah angsuran KPR nya lunas, dan masih banyak fasilitas lainnya.

Di kota-kota besar seperti Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi, tercatat setidaknya 7000 konsumen rumah sederhana atau sangat sederhana menjadi korban pengembang bermasalah atau pengembang fiktif.² Korban-korban adanya penawaran brosur perumahan yang menyimpang atau memperdayakan kebanyakan melanda kota-kota besar, seperti wilayah Propinsi-propinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, DKI Jakarta, dimana konsumen tertarik dengan penawaran pengembang yang membangun perumahan dengan uang muka murah hanya Rp 400 ribu untuk tipe 21 dengan angsuran Rp75 ribu per bulan. Namun sampai angsuran KPR lunas pihak BTN tidak menyerahkan sertifikat tanah/rumah, karena tanah itu ternyata milik Pemda DKI.³ Demikian juga kasus lokasi bebas banjir, pemberian fasilitas sosial yang tercantum dalam brosur dan beberapa kasus lain yang pernah diekspos beberapa surat kabar di Semarang dan sebagainya, menunjukkan bahwa brosur perumahan yang menyimpang atau memperdayakan semakin banyak terjadi

² Kompas, 28 Agustus 1998

³ Media Indonesia, 26 Maret 1998

dan menimbulkan kerugian bagi konsumennya.⁴

Sementara di satu sisi dari perspektif konsumen bahwa brosur perumahan sebagai bagian dari suatu perjanjian dalam pembelian rumah, sehingga pengembang yang tidak memenuhi apa yang telah dijanjikan tercantum dalam brosur dianggap wanprestasi (Pasal 1234 KUHPerdara).⁵ .

Namun di sisi lain dari perspektif pengembang perumahan (develover), brosur perumahan dianggap sebagai iklan untuk menawarkan atau memperkenalkan produknya kepada masyarakat luas yang membutuhkan rumah.

Brosur perumahan yang menyimpang atau memperdayakan yang menurut pengembang hanya sebagai media iklan atau informasi, masyarakat atau konsumen yang dirugikan dapat menggugat berdasar pasal 1365 KUHPerdara (perbuatan melawan hukum).⁶

Pengembang sebagai pelaku usaha yang menerbitkan brosur perumahan secara tidak benar atau menyesatkan melanggar Pasal 9 ayat (1) butir (k) Undang-undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang menyebutkan bahwa :

pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar dan atau seolah-olah :menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.

Disamping melanggar Pasal 9 ayat (1), juga telah melanggar Pasal 10 butir c Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang

⁴ Laporan Tahunan LP2K, Semarang, 1995

⁵ Sudaryatmo, *Perlindungan Konsumen Di Indonesia* (Bandung:1996), hal

⁶ Purwahid Patrik, *Reklame Yang Memperdayakan* (Semarang:1978), hal. 171

menyebutkan bahwa :

pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai : kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan atau jasa.

Sanksi bagi pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dan Pasal 10 tersebut, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp.2.000.000.000,- (dua miliar rupiah) (periksa pasal 62 ayat (1) Undang-undang No.8 Tahun 1999.

Perlindungan yang diberikan kepada konsumen dalam memiliki rumah baik secara tunai maupun dengan fasilitas KPR masih sangat lemah, sehingga upaya hukum yang dilakukan konsumenpun belum memberikan hak-hak konsumen untuk mendapatkan ganti rugi, khususnya yang terkait dengan brosur perumahan yang menyimpang (hak atas informasi yang benar). Hal ini disebabkan, karena banyaknya faktor yang mempengaruhi, kedudukan yang tidak seimbang antara produsen dan konsumen, walaupun secara normatif sudah ada ketentuan yang melindungi konsumen yang diatur dalam KUH Perdata, seperti yang tercantum dalam pasal 1339 KUHPerdata maupun peraturan perundang-undangan lainnya (UU No. 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman), namun ketentuan secara spesifik masih dibutuhkan konsumen dalam upaya mencari perlindungan.

Dengan diundangkannya Undang-undang Perlindungan Konsumen (UU No. 8 Tahun 1999) diharapkan mempunyai sifat antisipatif, sehingga masalah-masalah yang menyangkut kepentingan dan perlindungan konsumen dalam pemilihan rumah melalui fasilitas KPR khususnya perumahan real estat dapat mewujudkan hak-hak

konsumen yang antara lain hak atas informasi yang benar, mendapatkan advokasi dan ganti rugi (Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen).

Dari permasalahan yang telah diuraikan diatas dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen dalam perjanjian kredit pemilikan rumah ?
2. Mengapa upaya hukum yang selama ini dilakukan konsumen perumahan KPR yang dirugikan belum memberikan perlindungan ?
3. Sejauhmana peran Pemda Kotamadia Semarang dalam memberikan perlindungan bagi konsumen KPR?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui dan mengkaji perlindungan hukum bagi konsumen dalam perjanjian kredit pemilikan rumah.
2. Untuk memperoleh penjelasan faktor-faktor yang mempengaruhi upaya hukum konsumen belum terwujud.
3. Untuk mengetahui dan mengkaji peran Pemda Kotamadia Semarang dalam memberikan perlindungan bagi konsumen dalam pemilikan rumah.

D. KONTRIBUSI PENELITIAN

Di dalam penelitian ini diharapkan dapat memberi kegunaan dari segi:

1. Kontribusi Teoritis:

Hasil Penelitian ini diharapkan akan dapat dijadikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan substansi disiplin di bidang Ilmu Hukum, khususnya Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Pemilikan Rumah melalui fasilitas KPR.

2. Kontribusi Praktis:

Diharapkan dapat memberi manfaat bagi *policy maker* dalam menentukan kebijakan yang berkaitan dengan Perlindungan Konsumen Dalam Pemilikan Rumah melalui fasilitas KPR.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Perlindungan Konsumen menurut Pasal 1 (point 1) Undang-undang Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

Selanjutnya yang dimaksud Konsumen menurut Pasal 1 point (2) Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Jadi konsumen menurut UU Perlindungan Konsumen adalah konsumen akhir.

Hukum Perlindungan Konsumen merupakan bagian dari Hukum Konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah bersifat mengatur, dan juga mengandung sifat melindungi kepentingan konsumen dalam hubungan dan masalahnya dengan para penyedia barang atau jasa.⁷.

⁷ Az.Nasution, *Konsumen dan Hukum*(Jakarta, 1995), hal.66.

Pertimbangan diundangkannya UU Perlindungan Konsumen adalah untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab.

Selanjutnya langkah untuk menjamin adanya kepastian hukum di dalam memberikan perlindungan hukum bagi konsumen, diawali dengan upaya memahami hak-hak konsumen. J.F. Kennedy telah menemukan empat hak dasar konsumen sebagai berikut :⁸

1. hak untuk memperoleh keamanan (the right to safety)
2. hak memilih (the right to choose)
3. hak mendapat informasi (the right to be informed)
4. hak untuk didengar (the right to be heard)

Dalam pada itu Masyarakat Ekonomi Eropa juga telah menyepakati lima hak dasar konsumen sebagai berikut :

1. hak perlindungan kesehatan dan keamanan
2. hak perlindungan kepentingan ekonomi;
3. hak mendapat ganti rugi;
4. hak atas penerangan;
5. hak untuk didengar.

Hak-hak konsumen tersebut diatas adalah hak-hak yang bersifat universal. Bahkan di berbagai negara seperti Amerika Serikat, negara-negara Eropa, dan Jepang, hak-hak konsumen telah dituangkan di dalam undang-undang berupa undang-undang jual beli, sewa menyewa, asuransi, pemberian kredit, pertanggungan

⁸ Mr.E.H Hondius, *Konsumentenrecht*, Kluwer-Deventer, 1976 hal.11 dalam Mariam Darus Badulzaman, *Perlindungan Terhadap Konsumen Dilihat Dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)*(Jakarta:1980), hal.61.

jawab produsen terhadap barang yang diproduksi, pertanggungjawaban terhadap iklan, maupun perdagangan yang tidak wajar.⁹

Di dalam Pasal 4 Undang-undang Perlindungan Konsumen (UU No.8 tahun 1999), dijumpai pula hak-hak konsumen antara lain adalah hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam menempati rumah; hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan rumahnya; hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut; hak untuk mendapatkan kompensasi ganti rugi atau penggantian, apabila rumah yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

Mencermati pendapat maupun ketentuan diatas, telah mencerminkan perlindungan hukum terhadap konsumen di dalam memperoleh hak-haknya. Hal ini sesuai dengan tujuan daripada perlindungan konsumen antara lain adalah meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen; menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi (periksa pasal 3 UU Perlindungan Konsumen).

Demikian juga perlindungan hukum bagi konsumen di dalam memiliki rumah juga tercantum dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata seperti yang terdapat di dalam Pasal 1339 bahwa perjanjian pengikatan jual beli maupun

⁹ Mariam Darius Badruzaman, *ibid*, hal.61-62.

perjanjian kredit pemilikan rumah yang diadakan harus dilandasi itikad baik dan kepatutan; Pasal 1234 maupun Pasal 1365 dapat dipergunakan untuk mempertahankan atau melindungi hak konsumen di dalam mendapatkan ganti rugi.

Proses pemilikan rumah baik secara tunai maupun melalui fasilitas KPR (Kredit Pemilikan Rumah), ada beberapa tahapan. Pada tahap pertama, sebelum transaksi terjadi, konsumen memiliki hak untuk mendapatkan informasi yang benar terhadap barang/jasa yang ia butuhkan. Di satu sisi, konsumen di dalam mendapatkan informasi perumahan, melalui berbagai media baik pada saat penyelenggaraan pameran perumahan dengan pemberian brosur perumahan oleh developer, maupun informasi yang lain.

Dalam persepsi konsumen, brosur perumahan sebagai bagian dari perjanjian pembelian rumah, karena didalam brosur perumahan atau isinya tercantum berbagai fasilitas, maupun kemudahan akan didapatkan sebagai penghuni sebuah perumahan. Persepsi merupakan bagian dari keseluruhan proses yang menghasilkan tanggapan setelah adanya rangsangan yaitu penawaran brosur perumahan oleh pihak developer.

Di sisi yang lain dalam setiap kegiatan usaha pada umumnya developer memperkenalkan produknya dengan mengadakan penawaran barang atau jasa. Penawaran dapat dalam bentuk penawaran langsung oleh petugas-petugas pemasaran maupun secara tidak langsung melalui praktek-praktek pemasaran seperti promosi, iklan-iklan, dan brosur-brosur niaga. Brosur perumahan dapat

dikatakan merupakan iklan. Iklan merupakan aspek penting di dalam menentukan hubungan antara produsen dan konsumen.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, iklan adalah berita pesanan untuk mendorong, membujuk, kepada khalayak ramai agar tertarik pada barang dan jasa yang ditawarkan; pemberitahuan pada khalayak mengenai barang atau jasa yang dijual, dipasang di media massa (seperti surat kabar, majalah atau tempat-tempat umum).¹⁰.

Dalam *Black's Law Dictionary*, iklan atau *advertise* diartikan secara harfiah adalah "*To advice, announce, apprise, command, give notice inform, make known, publish.*"¹¹

Iklan dalam konteks hukum berbeda dengan iklan dalam konteks ekonomi, karena dalam hukum, iklan dituntut untuk memberikan informasi yang benar dan bertanggungjawab, sedangkan dalam konteks ekonomi, iklan ditujukan pada masyarakat agar tertarik, sehingga dengan iklan akan diperoleh pangsa pasar yang luas dan keuntungan yang tinggi. Iklan dalam konteks hukum, dituntut memberikan informasi yang benar dan jujur, sehingga iklan yang tidak benar atau menyesatkan atau menyimpang akan menyebabkan konsumen menderita kerugian. Di

¹⁰ Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Edisi kedua, cetakan kesembilan (Jakarta, 1997), hal. 369

¹¹ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition (USA: Publishing Co St.Paul Minnesosa, 1990), hal.54

negeri Belanda dalam rancangan undang-undang reklame yang memperdayakan tahun 1975 dalam Pasal 1416 a (Nieuw BW) memberi definisi sebagai berikut :¹²

“Dalam melakukan pekerjaan atau perusahaan yang memberikan satu atau lebih segi-segi keterangan yang memperdayakan mengenai barang atau jasa. Mengumumkan atau menyuruh mengumumkan keterangan yang demikian dinyatakan sebagai perbuatan yang melanggar hukum menurut undang-undang.”

Selanjutnya Verkade menyatakan bahwa sebenarnya iklan yang memperdayakan adalah merupakan perbuatan melanggar hukum adalah sudah lama dilaksanakan dalam putusan-putusan pengadilan.¹³

Disamping dapat dikatakan sebagai iklan, brosur perumahan juga dapat termasuk sebagai penawaran. Penawaran merupakan suatu proses, cara, perbuatan menawar atau menawarkan.¹⁴

Menurut J.Satrio, penawaran umum adalah suatu penawaran yang tidak tertuju kepada orang atau sekelompok orang tertentu, tetapi kepada kelompok masyarakat yang lebih luas, baik dengan memajangnya di etalase memasang advertensi atau melalui selebaran.¹⁵

Dari perumusan tersebut diatas, antara brosur perumahan sebagai iklan juga dapat termasuk sebagai penawaran, karena didalamnya baik iklan maupun

¹² Ibid, Purwahid Patrik, 1978, hal. 170

¹³ Ibid, Purwahid Patrik, hal. 170

¹⁴ Op.cit, Kamus Bahasa Indonesia (Jakarta:1977), hal.1017

¹⁵ J.Satrio, *Hukum Perjanjian* (Bandung:1992), hal.174-175

penawaran terdapat pernyataan kehendak dari pihak produsen untuk ditujukan pada khalayak mengenai perumahan yang akan dijualnya.

Namun juga ada perbedaannya yang terletak pada prosesnya untuk menutup perjanjian. Hal ini ditegaskan oleh Rutten dalam bukunya J.Satrio bahwa penawaran adalah suatu usul yang ditujukan kepada pihak lain untuk menutup perjanjian dimana usul tersebut telah ditetapkan sedemikian rupa, sehingga penerimaan (akseptasi) pihak lain segera akan melahirkan perjanjian.¹⁶

Mengingat bahwa brosur perumahan dapat dikatakan sebagai iklan maupun penawaran yang didalamnya tercantum berbagai fasilitas, maka apabila penawaran itu diterima oleh konsumen, menurut Az.Nasution tentunya penawaran itu merupakan bagian dari perjanjian.¹⁷ --.

Sementara itu Mahkamah Agung dalam putusannya N0.3138 K/Pdt/1994 atas permohonan Kasasi konsumen menolak gugatan konsumen terutama terkait dengan pokok perkara (yaitu developer tetap menyediakan fasilitas yang dijanjikan dalam brosur perumahan), tetapi dalam pertimbangannya (pemikiran yuridis) Mahkamah Agung berpendapat sesuai dengan ketentuan Pasal 1339 KUHPerdara menyatakan bahwa brosur merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian pendahuluan pembelian rumah.

Mencermati putusan MA tersebut diatas, karakteristik brosur perumahan dalam pemilikan rumah dapat sebagai bagian dari perjanjian pendahuluan

¹⁶ Ibid, hal. 162

¹⁷ Op.cit, Az Nasution, *Konsumen dan Hukum* (Jakarta, 1995), hal.166

pembelian apabila apa yang tercantum di dalam brosur perumahan memenuhi unsur-unsur esensiil dari perjanjian yang merupakan syarat sahnya perjanjian. Namun apabila apa yang tercantum didalam brosur perumahan tidak terdapat di dalam pengikatan jual beli rumah yang ditanda tangani oleh konsumen maupun pengembang, maka brosur dapat dikatakan hanya sebagai media informasi.

Selanjutnya, apabila konsumen yang dirugikan terhadap adanya brosur perumahan yang menyimpang atau menyesatkan yang termasuk katagori iklan menyesatkan dapat menggugat berdasar perbuatan melawan hukum (Pasal 1365 KUHPerdara). Namun apabila brosur perumahan termasuk katagori penawaran yang ditindaklanjuti dengan transaksi pembelian rumah, maka apabila developer tidak memenuhi apa yang sudah dijanjikan yang tercantum di dalam brosur perumahan, konsumen yang dirugikan dapat menggugat berdasar wanprestasi (Pasal 1234 KUHPerdara).

Kemudian pada tahapan yang kedua saat transaksi berlangsung, konsumen harus mendapatkan hak sebagai pihak yang berada dalam posisi seimbang dihadapan pelaku usaha atau produsen. Adanya perjanjian baku atau standar yang telah digunakan produsen untuk melakukan transaksi sering menimbulkan ketidakadilan. Produsen dalam penulisan tesis ini adalah pengembang yang berbadan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas. Apabila sebuah Badan Hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas melanggar hukum, maka yang bertanggungjawab untuk mengganti kerugian adalah direksinya. Direksi adalah organ perseroan yang bertanggungjawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan dan tujuan

perseroan serta mewakili perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan Anggaran Dasar (periksa Pasal 1 UU Perseroan Terbatas).

Di samping itu juga berdasar Pasal 1365 KUHPerdata badan hukum akan bertanggungjawab terhadap perbuatan yang dilakukan oleh organ dalam lingkungan formal dari kewenangannya, tetapi untuk bawahan badan hukum akan bertanggungjawab terhadap perbuatan dari bawahan berdasar pasal 1367 ayat 3 KUHPerdata.

Pada tahapan ketiga, yaitu setelah terjadinya transaksi (pasca transaksi), seringkali menimbulkan masalah hukum. Karena dalam hal ini tanggung jawab produsen terhadap barang atau jasa yang dihasilkan tidak sesuai dengan kenyataan atau janji yang telah dicantumkan dalam brosur perumahan. Upaya yang dilakukan konsumen perumahan yang dirugikanpun belum mewujudkan hak-hak konsumen, karena banyak faktor yang mempengaruhi penyelesaian sengketa konsumen.

F. METODE PENELITIAN

1. Metode pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Pendekatan ini digunakan untuk mengetahui beberapa peraturan yang berlaku dalam perlindungan konsumen pemilikan rumah, sejauhmana asas-asas hukumnya, untuk menemukan hukum *in concreto*, sistematis hukum yang diterapkan sebagai pengertian dasar yang terdapat dalam sistem hukum seperti

masyarakat, subyek hukum, hak, kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum dan obyek hukum.¹⁸

Disamping pendekatan yuridis normatif dalam penelitian ini juga menggunakan pendekatan empiris. Pendekatan empiris digunakan untuk memperoleh penjelasan dan mengetahui hal-hal yang mempengaruhi pelaksanaan perlindungan konsumen dalam pemilikan rumah melalui fasilitas KPR.

Dalam melakukan pendekatan Yuridis Empiris ini, metode yang digunakan adalah Kualitatif, induktif, dan fenomenologis. Metode kualitatif ini digunakan karena beberapa pertimbangan, yaitu pertama, menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda; kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan responden, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.¹⁹

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah berupa penelitian studi kasus dengan penguraian secara Diskriptif Analisis. Yaitu dimaksudkan untuk memberikan data yang teliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.²⁰

Istilah analisis mengandung makna mengelompokkan, menghubungkan, membandingkan dan memberi makna aspek-aspek perlindungan konsumen dalam pemilikan rumah dari segi teori maupun praktek.

¹⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri* (Jakarta, 1988), hal. 12.

¹⁹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung:1995), hal. 5

²⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta:1986), hal. 10

3. Metode Penarikan Sampel

Penarikan sampel pada penelitian kualitatif-induktif-fenomenologis dilakukan sebagai berikut : sampel awal adalah seorang konsumen dan developer, sampel berikutnya dikembangkan mengikuti prinsip bola salju (snowballing), yaitu pemilihan sampel akan berakhir apabila tidak ditemukan lagi variasi-variasi baru yang relevan mengenai obyek materi yang diteliti.

4. Metode Pengumpulan Data:

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini meliputi data sekunder dan primer, yang diperoleh melalui studi kepustakaan maupun studi lapangan.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka metode pengumpulan data meliputi :

4.1. Studi Kepustakaan

Dalam studi kepustakaan ini alat pengumpul data yang digunakan adalah studi dokumenter, studi dokumenter ini dilakukan untuk memperoleh data sekunder, meliputi :

- 4.1.1. *Bahan hukum primer*, merupakan bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah baru atau muktahir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai suatu gagasan (ide), terdiri dari:
- a. Norma dasar Pancasila
 - b. Peraturan dasar : batang tubuh Undang-undang Dasar (UUD) 1945;
 - c. Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR);
 - d. Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata)
 - e. Undang-undang No.10 tahun 1998 tentang Perbankan

- f. Undang-undang No.8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- g. Peraturan Perundang-Undangan di bidang Pengadaan Perumahan yakni :
 - 1. UU No.4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman
 - 2. Kep.Menpera No.5/KPTS/1995 tentang Perubahan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No.4/KPTS/1995 tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman dengan Undang-undang No.4 tentang Perumahan dan Permukiman.
 - 3. Kep.Menpera No.4/KPTS/BKP4N/1995 tentang Ketentuan lebih lanjut Surat Keputusan Bersama Mendagri, Men PU, dan Menpera No.648-384/1992; No.739/KPTS/1992; No.9/KPTS/1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman dengan Lingkungan Hunian Yang Berimbang.
- h. Peraturan di bidang Periklanan: Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia.
- i. Peraturan perundang-undangan lainnya yang mempunyai kaitan dengan permasalahan penelitian.

4.1.2. *Bahan hukum sekunder*, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan hukum primer, terdiri dari :

- a. Buku-buku hasil karya para sarjana;
- b. Hasil-hasil penelitian;
- c. Yurisprudensi;

- d. Berbagai hasil seminar atau kegiatan ilmiah lainnya yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas.

4.1.3. *Bahan hukum tersier*, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Terdiri dari :

- a. Kamus Hukum;
- b. Kamus-kamus lainnya yang menyangkut penelitian ini.

4.2. Studi Lapangan

Di dalam studi lapangan, alat pengumpul data yang dipergunakan adalah wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara. Mula-mula kepada subyek penelitian diajukan pertanyaan yang sudah terstruktur, kemudian beberapa butir pertanyaan tersebut diperdalam untuk mendapatkan keterangan lebih lanjut. Dengan demikian diharapkan akan diperoleh jawaban yang lengkap dan mendalam. Penelitian ini dilaksanakan di Kotamadia Semarang.

5. Metode Analisis Data

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul, akan dipergunakan metode analisis data *induksi konseptualisasi*.²¹ Dalam kaitan penelitian ini, peneliti berusaha menarik data atau informasi empirik ke tingkat yang berbentuk pernyataan-pernyataan yang bermakna teoritis. Sedangkan teknis analisis data yang digunakan adalah analisis domain

²¹Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasinya*, (Malang:1990), hal.90.

untuk memperoleh gambaran atau pengertian yang bersifat umum dan menyeluruh²² tentang apa yang tercakup dalam permasalahan yang diteliti. Data yang telah terkumpul baik data kepustakaan maupun data lapangan dilakukan editing untuk memeriksa kelengkapan dan kebaikan data yang dibutuhkan. Kemudian diklasifikasikan menurut kategori masing-masing untuk memudahkan menganalisis.

Selanjutnya peneliti berusaha lebih menfokuskan pada domein tertentu dengan menggunakan analisis yang lebih rinci dan lebih mendalam. Kemudian peneliti mencoba melakukan analisis komponensial yang berguna menemukan pengertian yang komprehensif, menyeluruh, rinci dan mendalam mengenai suatu domein, sehingga dapat memahami makna dari masing-masing domein secara holistik

6. Tehnik Pengecekan Data

Pengecekan data dilakukan dengan teknik triangulasi sumber, yaitu membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dengan cara :

- a. membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara
- b. membandingkan apa yang telah dikatakan orang didepan umum dengan yang dikatakan secara pribadi
- c. membandingkan keadaan dan perspektif dengan berbagai pendapat yang berbeda-beda stratifikasi sosialnya.

²² Ibid, hal. 91

- d. membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan dengan masalah itu.

G. Sistematika Penulisan

Pada Bab pertama, penulis membicarakan latar belakang perlindungan hukum bagi konsumen dalam pemilikan rumah. Dengan semakin pesatnya perkembangan kegiatan di bidang perumahan, brosur perumahan yang merupakan salah satu media informasi (iklan) atau dapat juga dikatakan merupakan penawaran yang dilakukan produsen dalam memperkenalkan produknya, keberadaannya semakin dibutuhkan konsumen dalam menentukan pilihannya.

Hal tersebut tidaklah menutup kemungkinan developer menerbitkan brosur perumahan yang menyimpang atau menyesatkan yang sangat merugikan konsumen. Konsumen menganggap brosur perumahan sebagai bagian dari perjanjian, sehingga apabila produsen yang tidak menepati apa yang sudah dijanjikan dikatakan telah wanprestasi.

Berdasarkan paparan diatas, maka peran hukum harus semakin antisipatif dalam melindungi konsumen dalam pemilikan rumah. Oleh karena itu dengan diberlakukannya Undang-undang Perlindungan Konsumen (UU No.8 tahun 1999) diharapkan Undang-undang ini mempunyai sifat antisipatif sehingga masalah - masalah konsumen kredit pemilikan rumah dapat terakomodasi dalam Undang-undang yang baru ini.

Dengan latar belakang kondisi tersebut, maka penelitian ini diarahkan untuk mengkaji bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen dalam pemilikan rumah (KPR) dengan membahas beberapa tahapan dalam proses pemilikan rumah (Tahap pra transaksi, transaksi dan purna transaksi); memperoleh penjelasan selama ini upaya konsumen yang dirugikan belum memberikan perlindungan bagi konsumen dalam memiliki rumah; mengkaji sejauhmana peran Pemda Kotamadia Semarang dalam memberikan perlindungan bagi konsumen dalam pemilikan rumah (KPR).

Metode penelitian yang digunakan disamping dengan pendekatan yuridis normatif juga melakukan pendekatan empiris dengan analisis domain, taksanomis, komponensial, untuk mengetahui bekerjanya hukum perlindungan konsumen dalam pemilikan rumah.

Pada Bab selanjutnya, penulis akan membahas tinjauan tentang perjanjian dalam dalam pemilikan rumah. Selanjutnya penulis juga membahas mengenai mekanisme kredit pemilikan rumah yang dapat dilakukan dengan beberapa tahapan (tahap pra transaksi; pelaksanaan transaksi; dan purna transaksi).

Kemudian penulis juga membahas hukum perlindungan konsumen di Indonesia, peraturan perlindungan konsumen di Indonesia, konsep perlindungan konsumen berdasar Undang-undang Perlindungan Konsumen (UU no.8 tahun 1999), faktor yang mempengaruhi penyelesaian sengketa konsumen.

Pada Bab ketiga, merupakan hasil penelitian dan analisa data yang akan mengkaji mengenai perlindungan hukum bagi konsumen dalam perjanjian kredit

pemilikan rumah. Yang akan dibahas tahap demi tahap dalam proses pemilihan rumah (KPR)

Kemudian mengkaji mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi upaya hukum yang dilakukan konsumen yaitu adanya faktor pendorong dan penghambat . Selanjutnya akan membahas pula peran Pemda Kotamadia Semarang dalam memberikan perlindungan bagi konsumen dalam pemilihan rumah (KPR).

Bab keempat merupakan bab terakhir (penutup) dalam penulisan hasil penelitian ini. Bab ini berisi atau terdiri dari kesimpulan yang diperoleh dari usaha untuk mencari jawaban terhadap permasalahan yang diajukan berdasarkan hasil temuan di lapangan. Setelah adanya kesimpulan kemudian ditutup dengan beberapa saran sebagai masukan untuk para pihak yang berkepentingan dalam upaya perlindungan konsumen kredit pemilihan rumah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. TINJAUAN TERHADAP PERJANJIAN PADA PEMILIKAN RUMAH

1. Perjanjian Pada Umumnya

Definisi perjanjian batasannya diatur dalam pasal 1313 KUH Perdata bahwa: "Suatu persetujuan adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih.

Perumusan perjanjian yang terdapat di dalam pasal 1313 tersebut menurut para sarjana kurang lengkap, banyak mengandung kelemahan-kelemahan dan bahkan dikatakan terlalu luas karena istilah perbuatan yang dipakai akan mencakup juga perbuatan melawan hukum dan perwalian sukarela, padahal yang dimaksud adalah perbuatan hukum.¹ Dari rumusan tersebut hanya menyangkut perjanjian sepihak saja dan merupakan perbuatan yang tidak mengandung konsensus atau tanpa adanya kehendak untuk menimbulkan akibat hukum, serta tanpa tujuan.

Untuk itu Rutten dalam bukunya Purwahid Patrik merumuskan kembali bahwa:²

Perjanjian adalah perbuatan hukum yang terjadi sesuai dengan formalitas-formalitas dari peraturan hukum yang ada, tergantung dari persesuaian kehendak dua atau lebih orang-orang yang ditujukan untuk timbulnya akibat hukum demi kepentingan salah satu pihak atas beban pihak lain atau demi kepentingan dan atas beban masing-masing pihak secara timbal balik.

¹ R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan* (Bandung:1979), hal. 49

² Purwahid Patrik, *Hukum Perdata II (Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian dan Undang-undang)*, jilid I (Semarang, 1988), hal.1-3.

Dari rumusan mengenai perjanjian menurut Rudden, tersebut diatas, faktor persesuaian kehendak antara dua pihak mendasari berlakunya suatu perjanjian untuk dapat menimbulkan akibat hukum.

Pendapat senada juga diungkapkan oleh para sarjana hukum perdata, pada umumnya menganggap definisi perjanjian menurut Pasal 1313 KUHPerdara itu tidak lengkap dan terlalu luas. Wirjono Prodjodikoro mengartikan perjanjian sebagai suatu perhubungan hukum mengenai harta benda antara kedua belah pihak, dalam mana suatu pihak berjanji atau dianggap berjanji untuk melakukan sesuatu hal, sedang pihak lain berhak untuk menuntut pelaksanaan janji itu.³

Dari beberapa rumusan pengertian perjanjian tersebut diatas, jika disimpulkan, maka unsur-unsur perjanjian terdiri dari :

a. Ada pihak-pihak

Sedikitnya dua orang, pihak ini disebut subyek perjanjian. Subyek perjanjian dapat manusia maupun badan hukum dan harus mempunyai wewenang melakukan perbuatan hukum seperti yang ditetapkan undang-undang.

b. Ada persetujuan antara pihak-pihak.

Persetujuan antara pihak-pihak tersebut sifatnya tetap bukan suatu perundingan. Dalam perundingan umumnya dibicarakan mengenai syarat-syarat dan obyek perjanjian itu, maka timbullah persetujuan.

c. Ada tujuan yang akan dicapai

Mengenai tujuan para pihak hendaknya tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan dan tidak dilarang oleh undang-undang.

³ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Perjanjian*, (Bandung:1989), hal. 9

d. Ada prestasi yang akan dilaksanakan

Prestasi merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh pihak-pihak sesuai dengan syarat-syarat perjanjian, misalnya pembeli berkewajiban untuk membayar harga barang dan penjual berkewajiban menyerahkan barang.

e. Ada bentuk tertentu, lisan atau tulisan.

Perlunya bentuk tertentu ini karena ada ketentuan undang-undang yang menyebutkan bahwa hanya dengan bentuk tertentu suatu perjanjian mempunyai kekuatan mengikat dan bukti yang kuat.

f. Ada syarat-syarat tertentu sebagai isi perjanjian

Dari syarat-syarat tertentu ini dapat diketahui hak dan kewajiban para pihak. Syarat-syarat ini terdiri dari syarat pokok yang menimbulkan hak dan kewajiban pokok.

Selanjutnya para pihak yang akan mengadakan perjanjian, mengetahui adanya asas-asas yang terdapat di dalam perjanjian, yaitu :

Seperti yang tercantum dalam Pasal 1338 ada 3 unsur yang dapat diperinci sebagai berikut :⁴ *pertama*, asas konsensualisme, yaitu asas yang mengatakan bahwa perjanjian itu selesai karena persesuaian kehendak atau konsensus semata-mata. Asas ini berkaitan dengan lahirnya suatu perjanjian; *kedua*, asas kekuatan mengikatnya perjanjian yang dikenal asas Pacta Sun Servanda, yaitu bahwa pihak-pihak harus memenuhi apa yang telah dijanjikan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1338 bahwa perjanjian berlaku sebagai undangan bagi para pihak; *ketiga*,

⁴ Op.cit, Purwahid Patrik, (Semarang:1988), hal. 23-24

asas kebebasan berkontrak, yaitu asas yang mengatakan bahwa orang bebas untuk mengadakan perjanjian, bebas menentukan bentuk dan isi perjanjian. Asas ini berkaitan dengan isi perjanjian.

Asas kebebasan berkontrak ini adalah merupakan implementasi dari adanya sistem yang dianut di dalam hukum perjanjian adalah sistem terbuka. Dalam hal ini hukum perjanjian memberikan kebebasan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengadakan perjanjian, asalkan tidak melanggar ketertiban umum dan kesusilaan.

Sistem terbukanya hukum perjanjian yang mengandung asas kebebasan berkontrak, disimpulkan dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata, yang berbunyi :

“Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”.

Asas kebebasan berkontrak memegang peranan penting dalam hukum perjanjian, karena merupakan perwujudan hak asasi manusia. Asas ini juga tidak dapat dilepaskan dari asas konsensualisme dan asas kekuatan mengikatnya perjanjian. Dalam perkembangannya, asas kebebasan berkontrak tidak lagi merupakan perwujudan kebebasan yang mutlak.

Sedangkan menurut Sutan Remy Sjahdeini, asas kebebasan berkontrak dalam perkembangannya ternyata dapat mendatangkan ketidakadilan karena prinsip ini hanya dapat mencapai tujuannya, yaitu mendatangkan kesejahteraan seoptimal mungkin, bila para pihak memiliki *bargaining power* yang seimbang. Dalam

kenyataannya hal tersebut sering tidak terjadi demikian sehingga negara menganggap perlu untuk campur tangan untuk melindungi pihak yang lemah.⁵

Ketiga asas ini melandasi adanya perjanjian yang dimaksudkan untuk tercapainya kepastian hukum, ketertiban dan keadilan, yang didasarkan pada asas konsensualisme.⁶

Disamping itu dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara juga terdapat asas Itikad Baik dimana para pihak yang membuat perjanjian harus dilakukan dengan itikad baik. Itikad baik dalam pengertian subyektif dapat diartikan sebagai kejujuran seseorang, yaitu apa yang terletak pada seseorang pada waktu mengadakan perbuatan hukum. Sedangkan itikad baik dalam pengertian obyektif yaitu bahwa pelaksanaan suatu perjanjian itu harus didasarkan pada norma kepatutan atau apa-apa yang dirasa sesuai dengan yang patut dalam masyarakat.⁷

Bahkan dalam yurisprudensi terlihat pembatasan-pembatasan asas kebebasan berkontrak dengan memperluas pengertian itikad baik, kepatutan, dan keadilan, ketertiban umum, sebab yang tidak diperbolehkan serta condong menghidupkan kembali asas-asas hukum yang dikenal dalam abad pertengahan

⁵ Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia* (Jakarta:1993), hal. 17

⁶ Henry P. Pangabean, *Penyalahgunaan Keadaan sebagai Alasan Untuk Pembatalan Perjanjian (Berbagai Perkembangan Hukum Di Belanda)* (Yogyakarta,1992), hal.. 9

⁷ A. Qirom Syamsudin, *Pokok-Pokok Hukum Perjanjian Beserta Perkembangannya* (Yogyakarta:1985), hal. 19

seperti *equitas prestationes, iustumpretium, iustum contapassum* yang artinya pada waktu menutup perjanjian harus diingat keadilan yang berlaku.⁸

Dalam hukum perjanjian, selain asas-asas perjanjian juga terdapat jenis-jenis perjanjian yang ada. Jenis-jenis perjanjian tersebut antara lain :

a. Perjanjian Timbal Balik dan Perjanjian Sepihak.

Perjanjian Timbal Balik adalah perjanjian yang memberikan hak dan kewajiban kepada kedua pihak. Dalam perjanjian jenis ini, yang menjadi kriteria adalah kewajiban berprestasi kedua pihak atau salah satu pihak. Prestasi biasanya berupa benda berwujud maupun tidak berwujud seperti hak.⁹

b. Perjanjian Percuma dan Perjanjian Dengan Alas Hak Yang Membebani.

Perjanjian percuma adalah perjanjian yang hanya memberikan keuntungan pada satu pihak saja. Perjanjian dengan alas hak yang membebani adalah perjanjian dalam mana terhadap prestasi dari pihak yang satu selalu terdapat kontra prestasi dari pihak lainnya, sedangkan antara kedua prestasi itu ada hubungannya menurut hukum.¹⁰

c. Perjanjian Bernama dan Tidak Bernama

Perjanjian bernama adalah perjanjian yang mempunyai nama sendiri yang dikelompokkan sebagai perjanjian -perjanjian khusus karena jumlahnya terbatas, misal perjanjian jual beli.

⁸ M. Arsyad Sanusi, *Etikad Baik, Kepatutan, Dan Keadilan Dalam Hukum Perdata* (Varia Peradilan No.103:1995), hal. 112

⁹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perikatan* (Bandung :1990), hal. 78

¹⁰ Ibid, hal.87

Perjanjian tidak bernama adalah perjanjian yang tidak mempunyai nama tertentu dan jumlahnya tidak terbatas.¹¹

d. Perjanjian Kebendaan dan Obligatoir

Perjanjian kebendaan adalah perjanjian untuk memindahkan hak milik dalam perjanjian jual beli. Perjanjian kebendaan ini sebagai pelaksanaan perjanjian obligatoir.

Perjanjian obligatoir adalah perjanjian yang menimbulkan perikatan, artinya sejak terjadi perjanjian, timbul hak dan kewajiban pihak-pihak.¹²

Pentingnya pembedaan ini adalah untuk mengetahui apakah dalam perjanjian itu ada penyerahan sebagai realisasi perjanjian dan penyerahan itu sah menurut hukum atau tidak.

e. Perjanjian Konsensual dan Perjanjian Real

Perjanjian konsensual adalah perjanjian yang timbul karena ada persetujuan kehendak antara pihak-pihak. Perjanjian Real adalah perjanjian disamping ada persetujuan kehendak juga sekaligus harus ada penyerahan nyata atas barangnya.¹³

Agar perjanjian sah dan mempunyai kekuatan hukum harus memenuhi Pasal 1320 KUHPerdara yang merupakan syarat sahnya perjanjian, yaitu : sepakat mereka yang mengikatkan dirinya; kecakapan untuk membuat suatu perikatan; suatu hal tertentu ; suatu sebab yang halal. Dari keempat syarat tersebut merupakan

¹¹ Ibid, hal.87

¹² Ibid, hal., 87

¹³ Ibid, hal. 89

kriteria umum lahirnya suatu perjanjian. Syarat-syarat yang diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata mengenai hak dan kewajiban bagi para pihak dan atau pihak ketiga, yang meliputi subyek dan obyek perjanjian. Syarat pertama dan kedua menyangkut subyeknya, sedangkan syarat ketiga dan keempat menyangkut obyeknya. Suatu perjanjian yang mengandung cacat pada subyeknya, maka perjanjian itu dapat dibatalkan, sedangkan suatu perjanjian yang mengandung cacat pada obyeknya, maka perjanjian tersebut adalah batal demi hukum.

Dilihat dari syarat-syarat sahnyanya perjanjian ini, maka Asser membedakan bagian perjanjian, yaitu bagian inti (*wezenlijk oordeel*) dan bagian yang bukan (*non wezenlijk oordeel*). Bagian inti disebut esensialia, sedang bagian non inti terdiri dari naturalia dan aksidentalialia.¹⁴

Pertama, esensialia merupakan unsur mutlak yang harus ada agar perjanjian itu sah, merupakan syarat sahnyanya perjanjian. Syarat-syarat adanya atau sahnyanya perjanjian ialah adanya kata sepakat atau persesuaian kehendak, kecakapan para pihak, obyek tertentu dan kausa atau dasar yang halal. Kedua ialah unsur yang lazimnya melekat pada perjanjian, yaitu unsur yang tanpa diperjanjikan secara khusus dalam perjanjian secara diam-diam dengan sendirinya dianggap ada dalam perjanjian yang menjamin bagi pembeli terhadap cacat-cacat yang tersembunyi.

Unsur ini disebut naturalia. Sedangkan unsur ketiga yaitu aksidentalialia merupakan unsur yang harus diperjanjikan, dimuat dalam perjanjian mengenai tempat tinggal

¹⁴Mariam Darus Badruzaman, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dilihat Dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)*, (Jakarta : 1983), hal. 99

yang dipilih. Ketiga unsur ini pada umumnya terdapat dalam setiap perjanjian yang dibuat.

Dalam suatu perjanjian sebenarnya yang paling penting adalah isinya. Keterikatan para pihak pada perjanjian adalah keterikatan pada isi perjanjian. Karena isinya mereka tentukan sendiri, maka salah satu pihak sebenarnya terikat bukan karena ia menghendaki tetapi karena ia memberikan janjinya.¹⁵

Menurut Paul Scholten seperti yang dikutip J. Satrio menyatakan bahwa di dalam Pasal 1338 KUHPerdato tersimpul asas hukum perjanjian yang sangat penting, yaitu janji itu mengikat, janji itu menimbulkan hutang yang harus dipenuhi. Karena janji saja (yang memenuhi pasal 1320 KUHPerdato) sudah mengikat, maka orang mengatakan bahwa perjanjian menurut KUHPerdato mempunyai sifat atau ciri konsensual. Bahwa orang terikat kepada apa yang dijanjikan sebenarnya merupakan suatu kebutuhan masyarakat, adalah sulit untuk membayangkan suatu kehidupan masyarakat dimana pihak yang satu tak dapat mengandalkan janjinya kepada pihak yang lain.¹⁶

2. Perjanjian Jual Beli Rumah

Salah satu perjanjian obligatoir yang telah diatur secara khusus dalam KUHPerdato adalah perjanjian jual beli. Pengertian perjanjian jual beli dapat kita lihat dalam Pasal 1457 KUHPerdato yang menyatakan :

¹⁵J. Satrio, *Hukum Perjanjian Menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia* (Purwokerto:1989), hal.354

¹⁶Ibid, hal. 359

“Jual beli adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan diri untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah diperjanjikan”.

Selain pengertian yang diberikan oleh Pasal 1457 KUH perdata, para sarjana juga memberikan definisi perjanjian jual beli, seperti Hartono Soerjopratikno,¹⁷ berpendapat bahwa :

Perjanjian jual-beli menimbulkan kewajiban-kewajiban pada kedua belah pihak. Pada pihak yang satu kewajiban itu berupa kewajiban untuk menyerahkan barang dan pada pihak lainnya untuk membayar harganya.

Dari pengertian perjanjian jual beli di atas dapat disimpulkan bahwa dalam perjanjian jual beli terdapat dua pihak yang saling mengikatkan diri untuk memenuhi kewajibannya masing-masing.

Jual beli merupakan perjanjian konsensual, artinya jual beli itu sudah dilahirkan sebagai suatu perjanjian yang sah pada saat tercapainya sepakat antara penjual dan pembeli mengenai unsur-unsur pokoknya yaitu barang dan harga. Sifat konsensual dari perjanjian ini ditegaskan dalam Pasal 1458 KUH Perdata yang dinyatakan sebagai berikut :

“Jual beli dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak, seketika setelah orang-orang ini mencapai sepakat tentang kebendaan tersebut dan harganya, meskipun kebendaan itu belum diserahkan maupun harganya belum dibayar.”

Dalam kaitan ini pula pasal 1458 KUHPerdata bila dihubungkan dengan konsumen dalam pemilikan rumah, maka telah terjadi perbuatan hukum (jual beli rumah) setelah dinyatakan sepakat antara konsumen perumahan dengan pengembang,

¹⁷ Hartono Soerjopratikno, *Aneka Perjanjian Jual Beli* (Yogyakarta, 1982), hal. 3

walaupun rumah maupun harganya belum dibayar, apabila konsumen menggunakan fasilitas KPR.

3. Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah

Selanjutnya konsumen yang tidak dapat membeli rumah secara tunai, pemerintah menyediakan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) bekerjasama dengan bank yang ditunjuk, misalnya KPR-BTN. Konsumen yang membeli rumah melalui fasilitas KPR (Kredit Pemilikan Rumah), dapat mengangsur cicilan rumah selama waktu yang telah ditentukan sesuai dengan kesepakatan. Proses pemilikan rumah melalui fasilitas KPR sebelumnya dilakukan pengikatan jual beli di depan Notaris antara pengembang perumahan dengan konsumen, kemudian mengadakan perjanjian kredit pemilikan rumah antara konsumen dengan pihak bank yang ditunjuk (BTN) sebagai pemberi dana.

Selanjutnya mengkaji eksistensi perjanjian kredit di dasarkan pada hubungan hukum antara bank dengan nasabah adalah berdasarkan perjanjian. Salah satu bentuk perjanjian di dunia perbankan adalah perjanjian kredit. Dalam prakteknya perjanjian kredit ditujukan pada berbagai macam kebutuhan, salah satunya adalah perjanjian kredit pemilikan rumah. Mengadakan perjanjian kredit pemilikan rumah merupakan alternatif yang harus ditempuh bagi masyarakat yang tidak dapat membeli secara tunai untuk memenuhi kebutuhan rumah.

Perjanjian kredit dengan meminjam aturan dari BW (KUHPerdato) adalah salah satu dari bentuk perjanjian yang dikelompokkan dalam perjanjian-perjanjian meminjam sebagaimana diatur dalam pasal 1754 sampai dengan pasal 1769 KUHPerdato, sehingga landasan aturan yang dipergunakan dalam membuat

perjanjian kredit tentunya tidak dapat melepaskan diri dari ketentuan yang ada pada BW (KUHPerdara) tersebut.

Demikian juga ditegaskan dalam Pasal 23 syarat-syarat umum perjanjian KPR ditentukan bahwa :

Dengan ditandatanganinya perjanjian kredit, maka baik mengenai pelaksanaannya maupun penafsirannya berlaku hukum perdata sebagaimana termaktub dalam KUH Perdata.

Selanjutnya materi perjanjian kredit ditemukan juga di dalam Pasal 1 butir 11 UU No.10 tahun 1998 tentang Perbankan:

Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.

Dari pengertian kredit tersebut diatas dapat tersimpul unsur :

- a. kredit timbul setelah terjadinya kesepakatan perjanjian pinjam meminjam
- b. perjanjian tersebut terjadi untuk jangka waktu tertentu.
- c. perjanjian kredit terjadi di dunia perbankan dan umumnya disertai bunga pinjaman.

Sedangkan pada ketentuan dan syarat-syarat umum perjanjian KPR yang ditetapkan oleh BTN selaku pihak produsen, dinyatakan bahwa perjanjian kredit :

Perjanjian kredit rumah antara bank dan debitur yang membuat ketentuan dan syarat-syarat umum yang berlaku atas pemberian kredit tersebut, di dalam perjanjian kredit harus diartikan juga setiap tambahan, perubahan-perubahan, pelengkap dan atau perjanjian tambahan yang setiap saat dapat ditetapkan atas dasar persetujuan Bank dan debitur (Pasal 1 butir d).

Di dalam Perjanjian KPR yang ditetapkan oleh BTN tersebut tidak mengaur materi perjanjiannya, namun hanya dijelaskan bentuk-bentuk perjanjiannya saja. Oleh karena itu konstruksi hukum perjanjian kredit di dasarkan pada unsur-

unsur pengertian kredit yang terdapat di dalam UU N0.10 tahun 1998, karena di dalam pengertian kredit menurut UU tersebut dapat ditemukan unsur umum dan essensiil yaitu adanya pinjaman (dari pihak bank) berupa uang atau tagihan yang diberikan ditujukan pada pihak lain.

Di kalangan para sarjana ada beberapa pendapat tentang eksistensi perjanjian kredit. Umumnya pendapat para sarjana mengkualifikasikan perjanjian kredit menjadi perjanjian bernama yang terdapat di dalam Buku III KUHPerdara, Bab XIII, yaitu sebagai perjanjian pinjam meminjam.

Pendapat Molenaar yang dikutip oleh Henry P. Pangabea dalam kaitannya dengan eksistensi perjanjian kredit adalah sebagai berikut : ¹⁸.

Kedudukan perjanjian kredit sebagai tergolong perjanjian bernama. Semua perjanjian kredit dalam bentuk uang merupakan suatu bentuk dari *verbruik leen* dalam arti bahwa si peminjam uang terikat kewajiban mengembalikan suatu jumlah uang yang sama dengan mengangsur atau dengan sekaligus.

Pendapat tersebut senada dengan pendapat Subekti yang menyatakan : ¹⁹

Dalam bentuk apapun juga, pemberian kredit itu diadakan pada hakekatnya yang terjadi adalah suatu perjanjian pinjam meminjam sebagaimana diatur dalam pasal 1754- 1769 KUH Perdata.

¹⁸ Op.cit., Henry P.Pangabea, 1992, hal.39

¹⁹ Subekti, *Aneka Perjanjian* (Bandung, 1989), hal.125

Selain pendapat dari Mollenar dan Subekti, juga ada beberapa pendapat yang menjelaskan tentang eksistensi perjanjian kredit. Diantaranya Mariam Darus Badruzaman berpendapat : ²⁰.

“Perjanjian kredit di Indonesia tergolong ke dalam perjanjian bernama. Dalam aspeknya yang konsensiil, perjanjian ini tunduk pada Undang-undang Perbankan 1969 dan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam model-model perjanjian (baku) kredit yang digunakan di lingkungan perbankan. Perjanjian kredit dalam aspeknya yang riil tidak tunduk pada Bab XIII Buku III KUH Perdata.

Dari pendapat Mariam Darus tersebut ternyata perjanjian kredit tunduk pada Buku III KUH Perdata hanya menyangkut terjadinya saja. Sedangkan pelaksanaannya tunduk pada Undang-undang Perbankan.

Dari beberapa pendapat diatas, penulis berkesimpulan bahwa perjanjian kredit (termasuk kredit pemilikan rumah) dapat di konstruksikan sebagai perjanjian pinjam meminjam. Hal ini dapat dilakukan karena unsur essensiilnya yaitu pinjam meminjam barang yang dapat di ganti (termasuk uang) pada hakekatnya juga di dalam perjanjian kredit.

Eksistensi perjanjian kredit dengan ketentuan khususnya juga tidak terlepas dari sistem terbuka hukum perjanjian yang terdapat dalam Buku III KUH Perdata. Dengan sistem ini dimungkinkan tercipta perjanjian-perjanjian baru. Perjanjian kredit pemilikan rumah dilandasi adanya suatu bentuk pernyataan kehendak yang tertuang dalam suatu dokumen yang menggunakan syarat-syarat baku berdasarkan kesepakatan kedua pihak.

²⁰ Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Kredit Bank* (Bandung, 1989), hal.40

Selain pendapat dari Mollenar dan Subekti, juga ada beberapa pendapat yang menjelaskan tentang eksistensi perjanjian kredit. Diantaranya Mariam Darus Badruzaman berpendapat : ²⁰.

‘Perjanjian kredit di Indonesia tergolong ke dalam perjanjian bernama. Dalam aspeknya yang konsensiil, perjanjian ini tunduk pada Undang-undang Perbankan 1969 dan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam model-model perjanjian (baku) kredit yang digunakan di lingkungan perbankan. Perjanjian kredit dalam aspeknya yang riil tidak tunduk pada Bab XIII Buku III KUH Perdata.

Dari pendapat Mariam Darus tersebut ternyata perjanjian kredit tunduk pada Buku III KUH Perdata hanya menyangkut terjadinya saja. Sedangkan pelaksanaannya tunduk pada Undang-undang Perbankan.

Dari beberapa pendapat diatas, penulis berkesimpulan bahwa perjanjian kredit (termasuk kredit pemilikan rumah) dapat di konstruksikan sebagai perjanjian pinjam meminjam. Hal ini dapat dilakukan karena unsur essensiilnya yaitu pinjam meminjam barang yang dapat di ganti (termasuk uang) pada hakekatnya juga di dalam perjanjian kredit.

Eksistensi perjanjian kredit dengan ketentuan khususnya juga tidak terlepas dari sistem terbuka hukum perjanjian yang terdapat dalam Buku III KUH Perdata. Dengan sistem ini dimungkinkan tercipta perjanjian-perjanjian baru. Perjanjian kredit pemilikan rumah dilandasi adanya suatu bentuk pernyataan kehendak yang tertuang dalam suatu dokumen yang menggunakan syarat-syarat baku

²⁰ Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Kredit Bank* (Bandung, 1989), hal.40

berdasarkan kesepakatan kedua pihak.

Dalam era globalisasi ini pembakuan syarat-syarat perjanjian merupakan mode yang tidak dapat dihindari. Bagi para pengusaha membuat perjanjian baku merupakan cara mencapai tujuan ekonomi yang efisien, praktis, dan cepat tidak bertele-tele. Namun bagi konsumen merupakan pilihan yang tidak menguntungkan karena hanya dihadapkan pada suatu pilihan.

Selanjutnya dalam hubungan hukum antara pengusaha, perjanjian baku hampir tidak menimbulkan masalah karena mereka berpegang pada prinsip ekonomi yang sama dengan menerapkan sistem bersaing secara sehat dalam melayani konsumen. Namun dalam hubungan hukum antara pengusaha dan konsumen justru menimbulkan permasalahan utama, yaitu kemampuan konsumen memenuhi syarat-syarat yang telah diterapkan secara baku dan sepihak oleh pengusaha. Dalam hal ini konsumen harus menerima segala akibat yang timbul dari perjanjian tersebut walaupun akibat itu merugikan konsumen tanpa kesalahannya.²¹

Hubungan hukum yang terdapat antara konsumen dan pengusaha ini dengan mengadakan perjanjian tertentu (lihat pasal 1313 KUHPerdara). Hubungan hukum ini menimbulkan hak dan kewajiban pada masing-masing pihak. Apabila salah satu pihak lalai dalam memenuhi kewajibannya untuk memberikan sesuatu, berbuat atau tidak berbuat sesuatu sesuai dengan perjanjian tersebut, maka dapat terjadi perbuatan ingkar janji (*wanprestasi*).

²¹ Abdulkadir Muhammad, *Perjanjian Baku Dalam Praktek Perusahaan Perdagangan* (Bandung, 1991), hal.4.

Menurut A.P.Dobson dalam bukunya AZ.Nasution, dicontohkan, di Inggris diterbitkannya *The Unfair Contract Terms Act 1977*, bahwa perjanjian baku di negeri itu telah dikendalikan pemberlakuannya. Berdasarkan UU ini, setiap syarat baku terhadap konsumen dilarang apabila :

- a. berkaitan dengan pengecualian tanggungjawab karena perbuatan ingkar janji;
- b. menghindari tanggungjawab mengenai kelaikan kegunaan barang atau kualitas niaga;
- c. pembatasan tanggungjawab (misalnya mengenai jumlah maksimum ganti rugi), membatasi hak konsumen (misalnya menolak barang atau membatasi pembayaran ganti rugi dalam perbuatan ingkar janji), membatasi jangka waktu mengajukan klaim, atau menetapkan syarat-syarat pembatasan pada pemanfaatan hak.²²

Di dalam peraturan perundang-undangan tidak ditemukan pengertian perjanjian baku. Drooglever Fortuijn dalam bukunya Mariam Darus mengemukakan pengertian perjanjian baku sebagai "*Contracten waar van een belangrijk deel van de inhoud wordt bepaald dooree, vast samen stel van contract bedingen* ". Artinya perjanjian yang bagian isinya yang penting dituangkan dalam susunan janji-janji.²³ Kenyataan menunjukkan bahwa kecenderungan perkembangan perjanjian dari lisan ke bentuk tulisan, dari perjanjian tertulis biasa ke perjanjian tertulis dibakukan,

²² Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum* (Jakarta:1995), hal. 98

²³ Op.cit, Mariam Darus Badruzaman (Jakarta:1980), hal.58

syarat-syarat baku dimuat lengkap dalam naskah perjanjian. Perjanjian baku yang dirancang secara sepihak oleh pengusaha akan menguntungkan pengusaha berupa efisiensi biaya; waktu; dan tenaga. Inti isi perjanjian ialah syarat-syarat perjanjian yang mengatur kewajiban dan hak serta tanggung jawab para pihak sesuai dengan asas kebebasan berkontrak.

B. MEKANISME PEMILIKAN RUMAH DENGAN FASILITAS KPR

1. Tahap Pra transaksi

Pada tahap pra transaksi konsumen, transaksi pembelian rumah secara tunai maupun dengan fasilitas KPR (Kredit Pemilikan Rumah) belum terjadi. Pada tahap ini, konsumen baru mencari informasi melalui berbagai media, maupun pada waktu pameran perumahan yang diselenggarakan oleh petugas-petugas real-estate dengan membagikan brosur-brosur perumahan. Informasi yang tercantum dalam brosur perumahan sangat membantu konsumen untuk mempertimbangkan berbagai fasilitas, kondisi, lokasi maupun harga dari transaksi yang mereka inginkan.

1.1. Brosur perumahan dalam konsep iklan sebagai media informasi

1.1.1. *Pengertian iklan dan aturannya.*

Brosur perumahan atau iklan perumahan adalah salah satu daya tarik utama bagi konsumen dalam menentukan pilihan, yang didalamnya kadang-kadang

dijanjikan berbagai fasilitas.²⁴

Dalam berbagai literatur perlindungan konsumen dinyatakan bahwa periklanan (*advertising*) merupakan bagian dari kegiatan pemasaran (*marketing*).²⁵ Sebagai bagian dari kegiatan pemasaran (*marketing*), iklan merupakan sarana untuk menyampaikan informasi mengenai manfaat barang dan jasa bagi konsumen serta keunggulannya dibandingkan dengan produk sejenis lainnya.

Iklan atau *advertise* berasal dari kata latin *Advertere*. Dalam *Black's Law Dictionary*, iklan diartikan secara harfiah adalah *to advice, announce apprise, command, give notice inform, make known, publish.* .

Sedangkan Periklanan atau *Advertising* adalah .²⁶

"To call to a matter to the public attention by any means whatsoever. Any oral, written or graphic statement made by seller in any manner in connection with the solicitation of business includes; without limitation because of enumeration statements and representations made in a newspaper or other publication or radio, or television, or contained in any notice, hand bill, sign, catalog or letter or printed on or contained in any tag or label attached to or accompanying any merchandise.

Sampai saat ini Indonesia belum memiliki Undang-undang Periklanan, maka acuan setingkat Undang-undang yang bisa digunakan adalah Undang-undang No.11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pers sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan undang-undang No.4 Tahun 1967 dan Undang-undang

²⁴ Sudaryatmo, *Masalah Perlindungan Konsumen Di Indonesia* (Jakarta, 1996), hal.35.

²⁵ Seperti dikemukakan John Harries, "Advertising is an essential part of marketing", John Harries, *Consumer: Know Your Rights* (London:Oyez Publishing Ltd,1981), hal.151. Lihat juga Anwar Fazal dan Rajeswari Kanniah, *The A to Z of Consumer Movement* (Penang:Malaysia:IOCU, 1988), hal.36.

²⁶ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary* (St.Paul,Minn,USA:1990), hal.57.

No.21 Tahun 1982 (Undang-undang Pokok Pers). Pada penjelasan Pasal 1 angka 2

Undang-undang tersebut menyatakan:

“ Periklanan merupakan usaha jasa yang di satu pihak menghubungkan produsen barang dan jasa dengan konsumen di lain pihak menghubungkan pencetus gagasan dengan penerima gagasan”.

Dilihat dari rumusannya, sulit untuk mengatakan bahwa di dalamnya terkandung kaidah hukum, baik berupa suruhan (*gebod*), larangan (*verbod*), dan kebolehan (*mogen*). Arti periklanan tidak ditemukan juga dalam UU NO.46 tahun 1999 tentang Pers. Pengertian periklanan juga tidak ditemukan dalam Undang-undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, namun menggunakan istilah promosi (lihat Pasal 1 point 6) menyatakan :

“ Promosi adalah kegiatan pengenalan atau penyebarluasan informasi suatu barang dan/atau jasa untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/ atau jasa yang akan dan sedang diperdagangkan”.

Dari rumusan tersebut diatas, pengertian promosi sama dengan pengertian periklanan yang sama-sama merupakan suatu kegiatan menyebarluaskan informasi untuk menarik minat pembeli.

Selanjutnya beberapa pakar periklanan, lembaga pendidikan dan gerakan perlindungan konsumen memberikan batasan pengertian tentang iklan, diantaranya :

YLKI memberikan batasannya :²⁷.

“Bahwa iklan adalah alat informasi guna meningkatkan usaha dengan menggunakan media apapun dan merupakan janji yang mengikat semua pihak bertalian dengan pengumumannya”.

²⁷ YLKI, *Konsumen dan Hukum* (Jakarta:1982), hal. 4.

Sedangkan dalam Rancangan Akademik UU tentang Perlindungan Konsumen Fakultas Hukum Universitas Indonesia dinyatakan:

“Iklan adalah upaya sepihak dari pengusaha untuk menggambarkan barang secara visual atau audio visual dengan fokus penonjolan pada kelebihan barang dengan maksud untuk memikat para pembaca, pendengar atau pemerhatinya”.

1.1.2. Jenis-jenis Iklan

Iklan dapat dibedakan dalam berbagai jenis. Dalam Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English, dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu :²⁸

1. *Comparative Advertising* : “ Advertising that specifically compares the advertised brand with other brands of the same product”
2. *Competitif Advertising* : “ Advertising that contains basically little information and is used only to allow a producer to maintain a share of the market for that product”
3. *Information Advertising* : “ Advertising that gives information about the suitability and quality of products to be contrasted with competitive advertising” ..

1.1.3. Manfaat Iklan

Dari berbagai jenis iklan yang telah dikemukakan diatas, akan memberikan manfaat dan kebebasan bagi konsumen di dalam memilih produk sesuai dengan kebutuhannya, karena fungsi iklan disini adalah menciptakan permintaan atau kebutuhan, termasuk kebutuhan yang sebelumnya tidak dirasakan.

²⁸ Hornby A.S, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (London:1989), hal.185

Selanjutnya di dalam Yurisprudensi kita, tidak memberikan batasan yang tegas mengenai maksud dari diadakannya iklan. Tetapi dalam Putusan Mahkamah Agung tanggal 5 Juli 1972 No.27 K/SIP/1972 (S.P. de Boer lawan NV Goodyear Sumatera Plantations Ltd.cs), terlihat bahwa iklan memuat unsur-unsur sebagai berikut:

1. Pengumuman;
2. memuat kata-kata dan tentang format;
3. untuk (mengejar) suatu maksud atau tujuan;
4. tentang patokan (tidak melampaui) batas-batas daripada yang perlu

1.2. Brosur perumahan sebagai bagian dari perjanjian

Brosur perumahan disamping sebagai iklan, juga merupakan salah satu bentuk penawaran langsung kepada konsumen yang dilakukan petugas-petugas pengusaha real-estate pada waktu diadakan pameran. Seperti telah dikemukakan dimuka, bahwa penawaran itu dapat berbentuk langsung maupun tidak langsung dengan melalui praktek-praktek pemasaran seperti promosi, iklan, pemasangan papan pengumuman dan sebagainya.

Sedang menurut Rutten seperti yang dikutip J.Satrio, yang namanya penawaran adalah suatu usul yang ditujukan kepada pihak lain untuk menutup perjanjian, dimana usul tersebut telah ditetapkan sedemikian rupa, sehingga penerimaan (akseptasi) pihak lain segera akan melahirkan perjanjian.²⁹

²⁹ J. Satrio, *Hukum Perjanjian* (Jakarta : 1992), hal. 175.

Permasalahan muncul apabila janji-janji yang tercantum dalam brosur perumahan sebagai bentuk penawaran, ternyata tidak dituangkan dalam perjanjian pokoknya, apakah janji yang tercantum dalam brosur itu mengikat. Sementara pengembang menganggapnya bukan janji, tetapi sekedar penawaran memperkenalkan hasil produknya.

Namun mencermati Pasal 1320 KUHPerdara, antara lain tentang "kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya", maka untuk tercapainya kesepakatan tentunya harus ada satu pihak yang menawarkan, dan ada yang menerima penawaran tersebut, sehingga dengan diterimanya brosur perumahan sebagai bentuk penawaran yang ditindaklanjuti dengan perjanjian pembelian rumah dengan fasilitas KPR, dapat dikatakan bahwa brosur perumahan merupakan bagian dari perjanjian pembelian rumah.

Paparan tersebut diatas ditegaskan oleh Purwahid Patrik, bahwa di dalam mengkaji penawaran agar dapat berlaku menurut hukum harus memuat unsur-unsur essensiil dari perjanjian, kalau tidak hanya sebagai undangan untuk melakukan penawaran. Seberapa jauh penawaran itu mengikat. Penawaran itu mengikat kalau tidak ditentukan secara tegas, maka akan dipakai kebiasaan (kebiasaan perdagangan) yaitu kapan saat perjanjian itu ditutup atau kapan kesepakatan terjadi.³⁰ Hal tersebut juga sependapat dengan Az.Nasution, mengingat bahwa dengan diterbitkannya brosur perumahan itu ditawarkan sesuatu, maka apabila

³⁰ J. Satrio, Ibid, hal. 165

penawaran itu diterima konsumen, antara lain dalam bentuk ia mencari dan mendapatkan produk konsumen yang ditawarkan itu, tentunya brosur sebagai bentuk penawaran itu merupakan bagian dari perjanjian.³¹

2. Tahap Transaksi Konsumen

2.1. Hubungan hukum antara konsumen dengan developer (pengembang)

Pada tahap transaksi antara konsumen (pembeli) dan pengembang (penjual) telah terjadi kesepakatan yang terikat dengan suatu perjanjian yaitu perjanjian jual beli yang berdasar Pasal 1320 KUHPerdato, yang sebelumnya didahului adanya suatu penawaran atau iklan dalam bentuk brosur perumahan yang diselenggarakan oleh pengembang dalam pameran perumahan.

Brosur perumahan yang didalamnya tercantum berbagai fasilitas telah menarik minat konsumen untuk mengadakan transaksi pembelian rumah adalah merupakan janji pengembang. Janji pengembang yang tercantum dalam brosur dapat dikatakan sebagai bentuk perjanjian tidak tertulis, walaupun tidak dituangkan dalam perjanjian pengikatan jual beli maupun ditanda tangani para pihak bukan berarti tidak mengikat, sebab janji pengembang dalam brosur perumahan adalah bentuk perikatan yang bersumber pada Undang-undang. Pasal 1338 KUHPerdato menyebutkan bahwa :

“setiap orang bebas membuat perjanjian dalam bentuk apapun, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, konsumen maupun ketertiban umum”.

Disamping itu juga di dalam Pasal 1339 KUHPerdato ditegaskan bahwa:

³¹ Purwahid Patrik, *Hukum Perdata II (Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian dan Undang-undang)*, jilid I (FH-UNDIP:1988), hal. 13-14.

“perjanjian tidak hanya mengikat untuk hal-hal yang dengan tegas dinyatakan didalamnya, tetapi juga untuk segala sesuatu yang menurut sifatnya diharuskan oleh kepatutan, kebiasaan atau undang-undang.”

Mengkaji brosur perumahan, agar dapat berlaku menurut hukum harus memuat unsur-unsur essensiil dari perjanjian, yang merupakan syarat sahnya perjanjian yaitu adanya kesepakatan atau persesuaian kehendak, kecakapan para pihak, obyek tertentu dan kausa yang halal (Pasal 1320 KUHPerdara). Seberapa jauh brosur perumahan itu mengikat. Brosur perumahan sebagai penawaran itu mengikat kalau tidak ditentukan secara tegas, maka akan dipakai kebiasaan (kebiasaan perdagangan) yaitu kapan saat perjanjian itu ditutup atau kapan kesepakatan terjadi.

Didalam bukunya Purwahid Patrik, disebutkan beberapa teori mengenai kapan saat kesepakatan terjadi yaitu :³².

1. Teori Pernyataan : kesepakatan terjadi pada saat yang menerima tawaran menulis surat atau telegram, telex, yang mengatakan bahwa ia menerima tawaran itu (*Uitingstheorie*).
2. Teori Pengiriman : kesepakatan terjadi pada saat surat atau telegram dikirim kepada yang menawarkan bahwa tawarannya diterima (*verzendtheorie*), atau yang menerima tawaran mengirim surat, telegram, telex kepada yang menawarkan.
3. Teori Pengetahuan : kesepakatan terjadi pada saat yang menawarkan mengetahui bahwa tawarannya diterima (*Vernemingstheorie*).

³² Purwahid Patrik, 1985, op.cit, hal.13-14

4. Teori Penerimaan : kesepakatan terjadi pada saat yang menawarkan betul-betul mengetahui dengan menerima jawaban bahwa tawarannya diterima (*Ontvangstheorie*). Oleh Pitlo dikemukakan teori yang kelima yaitu :
5. Teori Pengetahuan yang obyektif (*geobjectiveerde vernemingstheorie*) yang menawarkan secara obyektif mengetahui yaitu menurut akal yang sehat dapat menganggap bahwa yang menerima tawaran itu telah mengetahui atau telah membaca surat dari yang menawarkan.
6. Teori Kepercayaan : (*Vertrouwenstheorie*) kesepakatan dianggap telah terjadi pada saat yang menerima tawaran itu percaya bahwa tawarannya itu betul yang dimaksud.

Dari beberapa teori tersebut diatas, kiranya teori pengetahuan yang mendekati untuk mengetahui kapan kesepakatan terjadi pada saat yang menawarkan dalam hal ini pengembang mengetahui bahwa tawarannya (dalam bentuk brosur perumahan) diterima konsumen. Untuk selanjutnya antara konsumen dan pengembang sepakat menandatangani perjanjian pengikatan jual beli rumah. Sepakat mereka mengikatkan diri adalah asas esensial dalam hukum perjanjian yang dinamakan asas konsensualisme mempunyai hubungan erat dengan asas kebebasan berkontrak yang menentukan adanya perjanjian.

Dengan adanya kesepakatan para pihak (konsumen dan pengembang) yang ditandai adanya perjanjian pengikatan jual beli rumah telah terjadi suatu hubungan hukum antara keduanya yang dapat menimbulkan akibat hukum yaitu adanya hak dan kewajiban yang mana pihak konsumen berhak menuntut prestasi (suatu hal) dari pihak pengembang yang berkewajiban memenuhi prestasi yaitu wajib melaksanakan

pendirian bangunan sesuai waktu yang diperjanjikan menurut gambar arsitektur, gambar denah, spesifikasi teknis yang tercantum dalam Akta Pengikatan Jual beli Rumah.

Selama ini, Perjanjian pengikatan jual beli rumah yang telah dipersiapkan oleh pihak pengembang dalam bentuk baku (*standaard contract*). Menurut Mariam Darus Badruzaman, perjanjian baku adalah perjanjian yang isinya dibakukan dan dituangkan dalam bentuk formulir.³³

Selanjutnya menurut Pitlo seperti yang dikutip Mariam Darus bahwa latar belakang tumbuhnya perjanjian baku adalah keadaan sosial ekonomi. Perusahaan yang besar mengadakan kerjasama dalam suatu organisasi dan untuk kepentingannya menentukan syarat secara sepihak. Pihak lawannya yang pada umumnya mempunyai kedudukan (ekonomi) lemah baik karena posisinya maupun karena ketidaktahuannya hanya menerima apa yang disodorkan.³⁴

Perjanjian baku mengandung sifat banyak menimbulkan kerugian terhadap konsumen. Perjanjian Pengikatan Jual beli Rumah adalah merupakan salah satu contoh jenis perjanjian baku sepihak yaitu perjanjian yang isinya ditentukan oleh pihak yang kuat kedudukannya (pengembang perumahan) di dalam perjanjian. Perbedaan posisi para pihak (konsumen dan pengembang) ketika perjanjian baku diadakan tidak memberikan kesempatan kepada konsumen untuk mengadakan *real*

³³ Mariam Darus, Ibid, hal.58

³⁴ Mariam Darus, Ibid, hal.61

bagaining dengan pengusaha. Konsumen tidak mempunyai kekuatan untuk mengutarakan kehendak dan kebebasannya dalam menentukan isi perjanjian baku, sehingga untuk memenuhi elemen yang dikehendaki Pasal 1320 jo 1338 KUHPerdata dan akibatnya tidak ada.

Namun pendapat Stein³⁵ seperti yang dikutip Mariam Darus bahwa perjanjian baku dapat diterima sebagai perjanjian, berdasarkan fiksi adanya kemauan dan kepercayaan para pihak yang mengikatkan diri pada perjanjian tersebut, sehingga jika konsumen menerima dokumen perjanjian itu, berarti ia secara sukarela setuju pada isi perjanjian tersebut.

Demikian juga menurut Hondius³⁶ dalam mempertahankan disertasinya, yang dikutip Mariam Darus bahwa perjanjian baku mempunyai kekuatan mengikat, berdasarkan kebiasaan (*gebruik*) yang berlaku di lingkungan masyarakat dan lalu lintas perdagangan.

2.2. Hubungan hukum antara konsumen dengan pihak bank

Bagi masyarakat yang tidak dapat membeli rumah secara tunai, pemerintah menyediakan fasilitas KPR (Kredit Pemilikan Rumah) melalui bank-bank yang ditunjuk, antara lain BTN. Dengan adanya fasilitas KPR, akan sangat membantu meringankan masyarakat untuk memiliki rumah yang layak di lingkungan yang sehat, aman, teratur seperti yang diamanatkan oleh Pasal 5 ayat 1 UU No.4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman.

³⁵ Ibid, hal. 68

³⁶ Ibid, hal. 68

Seperti yang telah dikemukakan diatas, pada tahap transaksi antara konsumen dan pengembang yang telah bersepakat menandatangani perjanjian pengikatan jual beli rumah (PPJB), yang kemudian ditindaklanjuti dengan penandatanganan perjanjian kredit pemilikan rumah antara konsumen (nasabah) dengan pihak pemberi dana (bank). Pada tahap ini pihak pengembang menyerahkan pendanaan perumahan melalui bank, untuk selanjutnya pihak bank yang akan mengelola angsuran KPR. Pada tahap penandatanganan perjanjian KPR antara konsumen dengan pihak bank telah terjadi hubungan hukum yang menimbulkan akibat hukum yaitu konsumen berkewajiban mengangsur selama waktu yang ditentukan dan berhak menuntut penyerahan sertifikat. Demikian pula pihak bank berkewajiban untuk menyerahkan sertifikat setelah angsuran lunas dan berhak menerima angsuran.

Hubungan hukum yang terjadi antara konsumen dengan pihak bank adalah hubungan pemberian kredit. Bank bertindak sebagai kreditur dan nasabah (konsumen) bertindak sebagai debitur, untuk selanjutnya ditandatangani surat perjanjian membuka kredit. Perjanjian kredit dengan meminjam aturan dari KUHPerdara adalah salah satu bentuk perjanjian yang dikelompokkan dalam perjanjian pinjam meminjam sebagaimana diatur dalam Pasal 1754 sampai dengan Pasal 1769 KUHPerdara, sehingga dalam membuat perjanjian kredit tentunya tidak dapat melepaskan diri dari ketentuan yang ada pada KUHPerdara.

Namun perlu dicatat bahwa surat persetujuan membuka kredit tidak hanya memuat ketentuan perihal pinjam meminjam uang saja, sehingga oleh karenanya hubungan hukum tersebut tidak hanya dikuasai oleh ketentuan pasal 1756 dari

KUHPerdara saja, melainkan juga tunduk pada perjanjian yang secara khusus disepakati oleh kedua belah pihak serta asas-asas hukum perjanjian.

Eksistensi perjanjian kredit pemilikan rumah tidak terlepas dari sistem terbukanya hukum perjanjian yang menganut asas kebebasan berkontrak yang memungkinkan terciptanya perjanjian-perjanjian baru, yang dilandasi adanya suatu pernyataan kehendak yang tertuang dalam suatu dokumen dengan menggunakan syarat-syarat baku. Para pihak dapat memperjanjikan lain daripada ketentuan peraturan perundang-undangan, asalkan tidak bertentangan dengan ketertiban umum serta kesusilaan.

Dalam hal ini pihak BTN menentukan syarat-syarat umum perjanjian KPR sebagai berikut :

Perjanjian kredit rumah antara bank dan debitur yang membuat ketentuan dan syarat-syarat umum yang berlaku atas pemberian kredit tersebut, di dalam perjanjian kredit harus diartikan juga setiap tambahan, perubahan-perubahan, pelengkap dan atau perjanjian tambahan, yang setiap saat dapat ditetapkan atas dasar persetujuan Bank dan debitur (pasal 1 butir d).

Dari ketentuan perjanjian kredit pemilikan rumah yang ditetapkan oleh pihak BTN tersebut diatas, jelaslah bahwa disamping memberlakukan syarat-syarat umum yang berlaku atas pemberian kredit (KUHPerdara), juga memberlakukan kesepakatan yang telah dibuat antara BTN dengan pihak debitur.

Disamping itu pihak Bank BTN yang telah ditunjuk pemerintah sebagai Lembaga Pembiayaan Kredit Perumahan untuk golongan masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah dalam rangka untuk melindungi konsumen (debitur KPR-BTN) dalam penyaluran KPR antara lain : menetapkan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi Developer yang menyangkut legalitas perusahaan, perijinan membangun

rumah, kejelasan status tanah, kelayakan rumah yang akan dibangun dan perijinan-perijinan lainnya. Menyangkut masalah rumah yang akan direalisasi, bank BTN mensyaratkan bahwa rumah harus sudah layak huni, mengingat hal ini adalah menyangkut kepentingan konsumen untuk menempati rumah yang memang benar-benar layak huni.

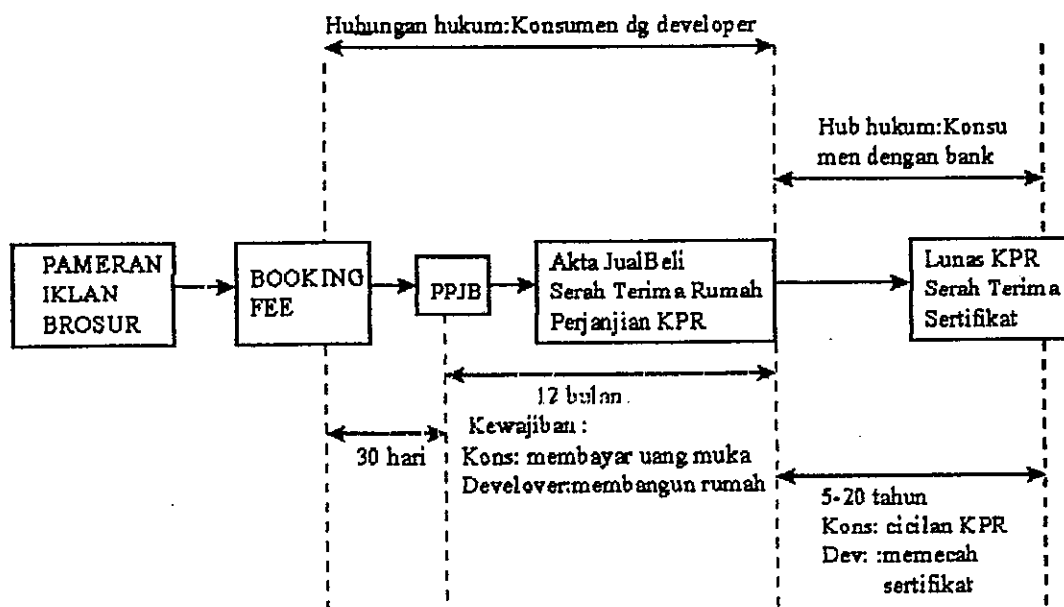
3. Tahap purna transaksi

3.1. Penyerahan rumah dari pengembang kepada konsumen

Pada tahap purna transaksi, telah terjadi pelaksanaan perjanjian kredit pemilikan rumah, sehingga kepuasan ataupun kekecewaan konsumen berkenaan dengan transaksi jual beli rumah baik secara tunai maupun dengan fasilitas KPR akan segera menjadi kenyataan. Tinjauan yuridis pada aspek ekonomi adalah tanggung jawab penjual (pengembang) atas transaksi telah dilaksanakan dengan baik oleh pengusaha dan memberikan kepuasan kepada konsumennya.³⁷

Selanjutnya seperti yang telah dikemukakan diatas, dapat terlihat dari skema mengenai transaksi jual beli rumah dengan fasilitas KPR, seperti tersebut dibawah ini:

³⁷ Az. Nasution, 1995, Op.cit. hal. 52.



Gambar. 1.

Skema transaksi jual beli rumah dengan fasilitas KPR

3.2. Brosur Perumahan yang berlebihan ; memperdayakan

Brosur perumahan sebagai salah satu media iklan maupun penawaran sepanjang disampaikan dalam batas-batas yang wajar akan berdampak positif bagi konsumen maupun produsen. Di satu sisi dengan adanya brosur perumahan akan memudahkan bagi produsen untuk memperkenalkan dan menyebarluaskan informasi akan produknya, disisi lain bagi konsumen merupakan dasar untuk mempertimbangkan dan memilih guna memenuhi kebutuhan.

Namun apabila di dalam memperkenalkan dan menyebarluaskan informasi dalam bentuk brosur perumahan secara berlebihan, dengan membuat pernyataan yang salah, menyesatkan atau memperdayakan akan berdampak negatif, baik dari segi ekonomis maupun sosial budaya yang pada akhirnya akan merugikan konsumen.

pendirian bangunan sesuai waktu yang diperjanjikan menurut gambar arsitektur, gambar denah, spesifikasi teknis yang tercantum dalam Akta Pengikatan Jual beli Rumah.

Selama ini, Perjanjian pengikatan jual beli rumah yang telah dipersiapkan oleh pihak pengembang dalam bentuk baku (*standaard contract*). Menurut Mariam Darus Badruzaman, perjanjian baku adalah perjanjian yang isinya dibakukan dan dituangkan dalam bentuk formulir.³³

Selanjutnya menurut Pitlo seperti yang dikutip Mariam Darus bahwa latar belakang tumbuhnya perjanjian baku adalah keadaan sosial ekonomi. Perusahaan yang besar mengadakan kerjasama dalam suatu organisasi dan untuk kepentingannya menentukan syarat secara sepihak. Pihak lawannya yang pada umumnya mempunyai kedudukan (ekonomi) lemah baik karena posisinya maupun karena ketidaktahuannya hanya menerima apa yang disodorkan.³⁴

Perjanjian baku mengandung sifat banyak menimbulkan kerugian terhadap konsumen. Perjanjian Pengikatan Jual beli Rumah adalah merupakan salah satu contoh jenis perjanjian baku sepihak yaitu perjanjian yang isinya ditentukan oleh pihak yang kuat kedudukannya (pengembang perumahan) di dalam perjanjian. Perbedaan posisi para pihak (konsumen dan pengembang) ketika perjanjian baku diadakan tidak memberikan kesempatan kepada konsumen untuk mengadakan *real*

³³ Mariam Darus, Ibid, hal.58

³⁴ Mariam Darus, Ibid, hal.61

bagaining dengan pengusaha. Konsumen tidak mempunyai kekuatan untuk mengutarakan kehendak dan kebebasannya dalam menentukan isi perjanjian baku, sehingga untuk memenuhi elemen yang dikehendaki Pasal 1320 jo 1338 KUHPerdata dan akibatnya tidak ada.

Namun pendapat Stein³⁵ seperti yang dikutip Mariam Darus bahwa perjanjian baku dapat diterima sebagai perjanjian, berdasarkan fiksi adanya kemauan dan kepercayaan para pihak yang mengikatkan diri pada perjanjian tersebut, sehingga jika konsumen menerima dokumen perjanjian itu, berarti ia secara sukarela setuju pada isi perjanjian tersebut.

Demikian juga menurut Hondius³⁶ dalam mempertahankan disertasinya, yang dikutip Mariam Darus bahwa perjanjian baku mempunyai kekuatan mengikat, berdasarkan kebiasaan (*gebruik*) yang berlaku di lingkungan masyarakat dan lalu lintas perdagangan.

2.2. Hubungan hukum antara konsumen dengan pihak bank

Bagi masyarakat yang tidak dapat membeli rumah secara tunai, pemerintah menyediakan fasilitas KPR (Kredit Pemilikan Rumah) melalui bank-bank yang ditunjuk, antara lain BTN. Dengan adanya fasilitas KPR, akan sangat membantu meringankan masyarakat untuk memiliki rumah yang layak di lingkungan yang sehat, aman, teratur seperti yang diamanatkan oleh Pasal 5 ayat 1 UU No.4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman.

³⁵ Ibid, hal. 68

³⁶ Ibid, hal. 68

Seperti yang telah dikemukakan diatas, pada tahap transaksi antara konsumen dan pengembang yang telah bersepakat menandatangani perjanjian pengikatan jual beli rumah (PPJB), yang kemudian ditindaklanjuti dengan penandatanganan perjanjian kredit pemilikan rumah antara konsumen (nasabah) dengan pihak pemberi dana (bank). Pada tahap ini pihak pengembang menyerahkan pendanaan perumahan melalui bank, untuk selanjutnya pihak bank yang akan mengelola angsuran KPR. Pada tahap penandatanganan perjanjian KPR antara konsumen dengan pihak bank telah terjadi hubungan hukum yang menimbulkan akibat hukum yaitu konsumen berkewajiban mengangsur selama waktu yang ditentukan dan berhak menuntut penyerahan sertifikat. Demikian pula pihak bank berkewajiban untuk menyerahkan sertifikat setelah angsuran lunas dan berhak menerima angsuran.

Hubungan hukum yang terjadi antara konsumen dengan pihak bank adalah hubungan pemberian kredit. Bank bertindak sebagai kreditur dan nasabah (konsumen) bertindak sebagai debitur, untuk selanjutnya ditandatangani surat perjanjian membuka kredit. Perjanjian kredit dengan meminjam aturan dari KUHPerdata adalah salah satu bentuk perjanjian yang dikelompokkan dalam perjanjian pinjam meminjam sebagaimana diatur dalam Pasal 1754 sampai dengan Pasal 1769 KUHPerdata, sehingga dalam membuat perjanjian kredit tentunya tidak dapat melepaskan diri dari ketentuan yang ada pada KUHPerdata.

Namun perlu dicatat bahwa surat persetujuan membuka kredit tidak hanya memuat ketentuan perihal pinjam meminjam uang saja, sehingga oleh karenanya hubungan hukum tersebut tidak hanya dikuasai oleh ketentuan pasal 1756 dari

KUHPerdata saja, melainkan juga tunduk pada perjanjian yang secara khusus disepakati oleh kedua belah pihak serta asas-asas hukum perjanjian.

Eksistensi perjanjian kredit pemilikan rumah tidak terlepas dari sistem terbukanya hukum perjanjian yang menganut asas kebebasan berkontrak yang memungkinkan terciptanya perjanjian-perjanjian baru, yang dilandasi adanya suatu pernyataan kehendak yang tertuang dalam suatu dokumen dengan menggunakan syarat-syarat baku. Para pihak dapat memperjanjikan lain daripada ketentuan peraturan perundang-undangan, asalkan tidak bertentangan dengan ketertiban umum serta kesusilaan.

Dalam hal ini pihak BTN menentukan syarat-syarat umum perjanjian KPR sebagai berikut :

Perjanjian kredit rumah antara bank dan debitur yang membuat ketentuan dan syarat-syarat umum yang berlaku atas pemberian kredit tersebut, di dalam perjanjian kredit harus diartikan juga setiap tambahan, perubahan-perubahan, pelengkap dan atau perjanjian tambahan, yang setiap saat dapat ditetapkan atas dasar persetujuan Bank dan debitur (pasal 1 butir d).

Dari ketentuan perjanjian kredit pemilikan rumah yang ditetapkan oleh pihak BTN tersebut diatas, jelaslah bahwa disamping memberlakukan syarat-syarat umum yang berlaku atas pemberian kredit (KUHPerdata), juga memberlakukan kesepakatan yang telah dibuat antara BTN dengan pihak debitur.

Disamping itu pihak Bank BTN yang telah ditunjuk pemerintah sebagai Lembaga Pembiayaan Kredit Perumahan untuk golongan masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah dalam rangka untuk melindungi konsumen (debitur KPR-BTN) dalam penyaluran KPR, antara lain : menetapkan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi Developer yang menyangkut legalitas perusahaan, perijinan membangun

rumah, kejelasan status tanah, kelayakan rumah yang akan dibangun dan perijinan-perijinan lainnya. Menyangkut masalah rumah yang akan direalisasi, bank BTN mensyaratkan bahwa rumah harus sudah layak huni, mengingat hal ini adalah menyangkut kepentingan konsumen untuk menempati rumah yang memang benar-benar layak huni.

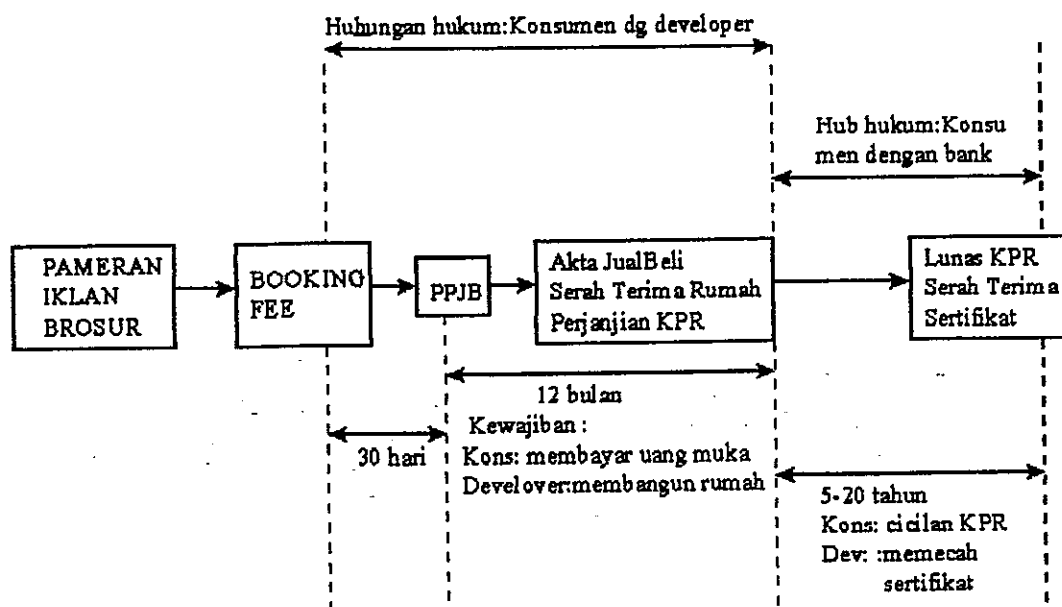
3. Tahap purna transaksi

3.1. Penyerahan rumah dari pengembang kepada konsumen

Pada tahap purna transaksi, telah terjadi pelaksanaan perjanjian kredit pemilikan rumah, sehingga kepuasan ataupun kekecewaan konsumen berkenaan dengan transaksi jual beli rumah baik secara tunai maupun dengan fasilitas KPR akan segera menjadi kenyataan. Tinjauan yuridis pada aspek ekonomi adalah tanggung jawab penjual (pengembang) atas transaksi telah dilaksanakan dengan baik oleh pengusaha dan memberikan kepuasan kepada konsumennya³⁷.

Selanjutnya seperti yang telah dikemukakan diatas, dapat terlihat dari skema mengenai transaksi jual beli rumah dengan fasilitas KPR, seperti tersebut dibawah ini:

³⁷ Az. Nasution, 1995, Op.cit. hal. 52.



Gambar. 1.

Skema transaksi jual beli rumah dengan fasilitas KPR

3.2. Brosur Perumahan yang berlebihan ; memperdayakan

Brosur perumahan sebagai salah satu media iklan maupun penawaran sepanjang disampaikan dalam batas-batas yang wajar akan berdampak positif bagi konsumen maupun produsen. Di satu sisi dengan adanya brosur perumahan akan memudahkan bagi produsen untuk memperkenalkan dan menyebarluaskan informasi akan produknya, disisi lain bagi konsumen merupakan dasar untuk mempertimbangkan dan memilih guna memenuhi kebutuhan.

Namun apabila di dalam memperkenalkan dan menyebarluaskan informasi dalam bentuk brosur perumahan secara berlebihan, dengan membuat pernyataan yang salah, menyesatkan atau memperdayakan akan berdampak negatif, baik dari segi ekonomis maupun sosial budaya yang pada akhirnya akan merugikan konsumen.

Menurut Baumer en Van Manen seperti yang dikutip oleh Purwahid Patrik, pengertian memperdayakan adalah tidak usah bahwa cara mengemukakannya obyektif tidak benar. Orang tidak hanya terperdaya karena hal-hal yang tidak benar, tetapi juga terhadap hal-hal yang benar yang dikemukakan sedemikian rupa sehingga orang yang normal mempunyai gambaran yang keliru.³⁸

Untuk mengetahui bentuk iklan yang memperdayakan, Slagter membedakan tiga bentuk iklan yang memperdayakan, yaitu :³⁹

1. Memperdayakan yang di hubungkan dengan hasil produksinya sendiri, artinya bahwa produksinya sebenarnya tidak mempunyai sifat-sifat dan mutu yang dikemukakan.
2. Memperdayakan mengenai hasil produksi dari tersaing.
3. Memperdayakan dengan apa yang dikatakan iklan yang mengaitkan, misalnya hasil produknya adalah sama dengan hasil produksi dari tersaing, sehingga dapat menimbulkan kebingungan bagi konsumen.

Demikian juga dalam kehidupan sehari-hari, pernyataan yang dapat memperdayakan atau menyesatkan konsumen diwujudkan dengan menggunakan iklan yang :⁴⁰

³⁸ Purwahid Patrik, *Reklame Yang Memperdayakan* (Semarang:1978), hal.168

³⁹ Ibid, hal. 168-169

⁴⁰ Yusuf Shofi, *Sistem Tanggung Jawab Dalam Periklanan* (Jakarta:1996), hal.14

- a. mengemukakan hal-hal yang tidak benar (*false statement*), misal :” bila membeli rumah x, penghasilan anda meningkat;
- b. mengemukakan hal-hal yang menyesatkan atau tidak proporsional (*mislead statement*), misal: lokasi rumah dicapai 15 menit melalui jalan tol; lokasi bebas banjir dan penggusuran.
- c. menggunakan opini subyektif yang berlebihan tanpa didukung fakta (*puffery*), misal Perumahan kami adalah yang terbaik diantara perumahan yang ada.

C. HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN DI INDONESIA

Pada era persaingan yang serba kompetitif ini, pihak pelaku usaha dalam hal ini developer semakin gencar menawarkan produknya melalui berbagai media, khususnya adanya brosur perumahan yang menjanjikan berbagai fasilitas, sehingga konsumen dihadapkan pada posisi untuk menentukan pilihan yang tepat sesuai dengan kemampuannya. Pada tahap purna transaksi konsumen KPR selalu menjadi korban adanya brosur perumahan yang memperdayakan atau menyimpang hingga entah kapan menuntut adanya perbaikan posisi.

Selama ini posisi konsumen KPR dianggap sebagai pihak yang lemah kedudukannya, dan hanya dinilai sebelah mata, nampaknya harus mulai diperhatikan sungguh-sungguh. Hal ini terbukti dengan makin maraknya kesadaran konsumen dengan melakukan berbagai upaya untuk mendapatkan hak yang semestinya diperoleh.

Sebelum Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) didirikan 11 Mei 1973, gerakan konsumen alih bahasa dari istilah “consumerism”, termasuk hal baru bagi masyarakat Indonesia. Gerakan Perlindungan Konsumen pada awalnya

lahir di negara yang menjunjung tinggi dan menghargai hak asasi masyarakat.⁴¹ .
Selanjutnya gerakan perlindungan konsumen berkembang ke seluruh dunia yang keberadaannya semakin dibutuhkan mengingat berbagai kondisi semakin lama semakin merugikan konsumen.

Konsumerisme atau gerakan perlindungan konsumen merupakan gerakan yang ditujukan untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen dari penyalahgunaan kekuasaan dan kepercayaan yang diberikan konsumen kepada produsen. Philip Kotler mendefinisikan gerakan sebagai berikut : ⁴² *Consumers is an organized movement of concerned citizens and goverment to enhance the rights and power of buyers in relation to seller*".

Kepopuleran dan paham konsumerisme sebenarnya baru mulai mendapat perhatian dunia bisnis dan birokrasi sejak Presiden A.S J.F.Kennedy didepan Konggres AS pada tahun 1962 mengukuhkan adanya hak-hak konsumen, sebagai berikut:⁴³.

1. hak memperoleh keamanan (the right to safety);
2. hak memilih (the right to choose);
3. hak mendapat informasi (the right to be informed);
4. hak untuk didengar (the right to be heart).

Sementara itu hak-hak konsumen sebagaimana dinyatakan oleh Zumrotin,

⁴¹ Zumrotin K.Susilo, *Penyambung Lidah Konsumen* (Jakarta:YLKI dengan Puspa Wara , 1996), hal.3.

⁴² Philip Kotler, *Principle of Marketing* (New Jersey,Prentice Hall Inc:1980),hal 180

⁴³ Az.Nasution, op.cit, hal. 132

pejuang konsumen Indonesia adalah sebagai berikut :⁴⁴.

1. Hak untuk mendapatkan keselamatan dan keamanan;
2. Hak untuk memperoleh informasi yang jujur dan benar;
3. Hak untuk memilih barang atau jasa yang diperlukan;
4. Hak untuk didengar pendapatnya dan hak untuk mendapatkan ganti rugi;
5. Hak untuk mendapatkan lingkungan yang bersih.

Hak-hak konsumen yang diajukan Zumrotin sering disebut dengan istilah "Panca Hak Konsumen".⁴⁵ Selain Zumrotin, Az Nasution mengusulkan bahwa hak-hak konsumen hendaknya sebagai berikut :⁴⁶.

1. Hak atas keamanan dan keselamatan;
2. Hak atas informasi tentang barang atau jasa konsumen;
3. Hak memilih dan perlindungan kepentingan-kepentingan ekonominya;
4. Hak untuk mendapatkan pendidikan konsumen;
5. Peradilan konsumen yang efektif.

Disini nampak terlihat perbedaan persepsi tentang hak apa yang seharusnya dimiliki konsumen. Hak konsumen yang diajukan oleh Az.Nasution nampak memiliki dimensi yang lebih luas karena ia menyentuh persoalan kesadaran konsumen yaitu adanya pendidikan dan posisi konsumen di mata hukum yaitu adanya peradilan konsumen yang efektif. Sedangkan konsep hak konsumen yang diajukan Zumrotin bersifat konsumen-ansich sehingga pengertian haknya lebih sempit.

Di tingkat internasional pada tahun 1980 berdiri *International*

⁴⁴ Zumrotin K. Susilo, Op.cit, hal. 8

⁴⁵ BPHN, *Naskah Akademis tentang Perlindungan Konsumen* (Jakarta :1981), hal.188

⁴⁶ Az. Nasution, Op.cit, hal.188

Organization of Consumers Union (IOCU) yang didukung oleh organisasi konsumen yang berasal dari lima negara yaitu Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Belgia dan Australia. Organisasi ini berkedudukan di Den Haag (Belanda). Jumlah organisasi konsumen yang ikut dalam organisasi tersebut berjumlah ratusan. YLKI (Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia) telah menjadi anggota sejak tahun 1975 dan pada kepengurusan tahun 1990-1994 anggota pengurus YLKI ada yang terpilih menjadi Presiden IOCU.⁴⁷.

Dengan adanya organisasi konsumen ini diharapkan dapat menjadi suatu kekuatan untuk mengimbangi atau menyeimbangkan kedudukan konsumen, agar para produsen di dalam menawarkan hasil produknya lebih bertanggungjawab.

Pada akhirnya dengan adanya gerakan perlindungan konsumen di tingkat internasional tersebut membawa konsekuensi adanya resolusi PBB yang berhubungan dengan perlindungan konsumen.

Perlindungan konsumen yang tertuang dalam Resolusi Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) No.39/248 tahun 1985 yang dikenal dengan "Guidelines for Consumer Protection", bagian II (General Principles), angka 3, digariskan mengenai kepentingan konsumen adalah sebagai berikut :⁴⁸

1. Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;
2. Promosi dan perlindungan dari kepentingan sosial ekonomi konsumen;
3. Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka melakukan pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadi;
4. Pendidikan konsumen;

⁴⁷ Az.Nasution, Op.cit, hal.33

⁴⁸ UN Congres Resolution, 19 April, hal.20

5. Tersedianya upaya ganti rugi yang efektif;
6. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lainnya yang relevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.

Resolusi PBB ini mencerminkan adanya perhatian masyarakat internasional di dalam memberikan perlindungan bagi konsumen. Dalam Resolusi ini secara tegas dikatakan bahwa :⁴⁹

Consumers should be protected from such contractual abuses as one sided standart contracts, excludtion of essential rights in contracts and undonscionable conditions of credit by sellers.

Resolusi ini secara antisipatif telah berusaha menegaskan bahwa perlindungan bagi konsumen sudah harus dilakukan sebelum terjadinya sebuah kontrak. Perjanjian baku atau standar yang biasa digunakan dalam dunia bisnis seringkali merugikan konsumen atau setidaknya tidaknya menempatkan posisi konsumen sebagai pihak yang kalah dan tidak berdaya atas kesewenang-wenangan produsen.

1. Peraturan Perlindungan Konsumen di Indonesia

Diberbagai negara upaya perlindungan konsumen ditindaklanjuti dengan membuat peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan jaminan kepastian hukum perlindungan bagi konsumen. Demikian juga di Indonesia, walaupun agak terlambat setelah bertahun-tahun menunggu adanya produk hukum (UU) yang dapat memberikan perlindungan hukum bagi konsumen. Produk hukum ini adalah UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁴⁹ Ibid, hal.19

Sebelum keluarnya UU Perlindungan Konsumen, para pengguna barang atau jasa belum mendapatkan perlindungan hukum yang memadai. Hal ini ditegaskan di dalam salah satu pertimbangan UU No.8 Tahun 1999 disebutkan bahwa: ketentuan hukum yang melindungi kepentingan konsumen di Indonesia belum memadai. Kasus perumahan pada umumnya adanya brosur yang ditawarkan tidak terealisasi pada tahun 1985-an yang tidak pernah terselesaikan secara hukum memberikan bukti bahwa perangkat hukum yang ada saat itu belum mampu memberikan perlindungan kepada konsumen.

Disamping itu masih terlihat hukum yang dinilai mengatur dan melindungi konsumen termuat didalam berbagai peraturan perundang-undangan umum (*general law*). Kaidah-kaidah hukum yang berkaitan dengan hubungan dan masalah konsumen termuat dalam lingkungan hukum perdata (KUHPerdata, KUHD dan lain-lain) maupun hukum publik (hukum pidana, hukum administrasi, hukum internasional, hukum acara perdata, hukum acara pidana, dan lain-lain).

Hukum konsumen biasanya dibedakan dengan hukum perlindungan konsumen, karena hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen. Hukum konsumen didefinisikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen, di dalam pergaulan hidup.⁵⁰ Sedangkan hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum

⁵⁰ Az.Nasution, hal.64

konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah bersifat mengatur dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen.

Hukum konsumen adalah hukum yang bersifat komprehensif mencakup berbagai hal, sedangkan hukum perlindungan konsumen lebih merupakan bagian yang khusus mengatasi perlindungan konsumen.⁵¹

Prof. Mochtar Kusumaatmadja⁵² memberi batasan hukum konsumen adalah:

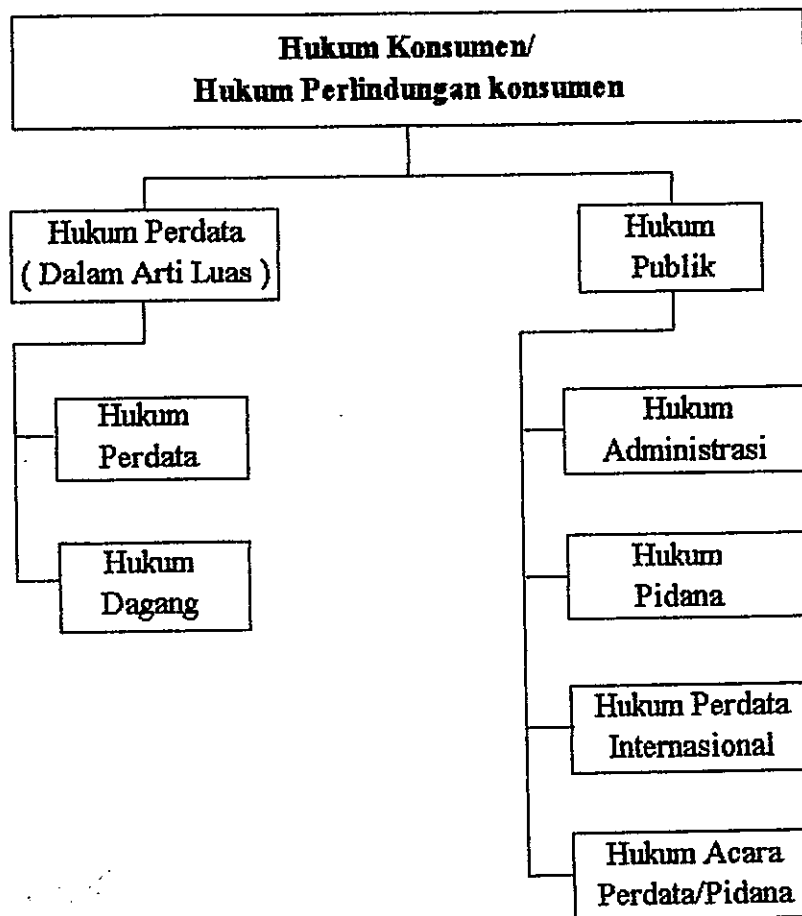
Keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen, di dalam pergaulan hidup.

Oleh karena itu penting bahwa asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah konsumen itu terdapat di dalam berbagai bidang hukum, baik tertulis, tidak tertulis; antara lain hukum perdata, hukum dagang, pidana, hukum administrasi negara dan hukum internasional.

Untuk lebih jelasnya dapat digambarkan struktur hukum konsumen dan atau hukum perlindungan konsumen, sebagai berikut :

⁵¹ Ibid, hal. 65

⁵² Mochtar Kusumaatmadja, Pengantar Hukum Internasional (Binacipta, Bandung :1977),hal.3



Gambar 2. Struktur Hukum Konsumen dan Perlindungan Konsumen

Dari struktur hukum konsumen yang tersebut diatas menunjukkan bahwa terdapat aturan-aturan yang tersebar dalam berbagai perundang-undangan. Aturan mengenai perlindungan hukum bagi konsumen dapat dilihat dalam beberapa aspek hukum dibawah ini :

- a. Hukum konsumen dalam hukum perdata⁵³.

⁵³ Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar* (Jakarta, Daya Widya:1999), hal.37

Dengan hukum perdata dimaksudkan hukum perdata dalam arti luas, termasuk hukum perdata, hukum dagang serta kaidah-kaidah keperdataan yang termuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Baik hukum perdata tertulis maupun hukum perdata tidak tertulis. Kaidah-kaidah hukum perdata umumnya termuat dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Pada tahun 1963 Mahkamah Agung “menganggap Kitab Undang-undang Hukum Perdata (BW) tidak sebagai undang-undang tetapi sebagai suatu dokumen yang hanya menggambarkan suatu kelompok hukum tidak tertulis”⁵⁴. Dan selanjutnya menganggap tidak berlaku beberapa pasal dari KUHPerdata, tetapi untuk selebihnya dalam pengalaman di sepanjang kemerdekaan sampai waktu ini, KUHPerdata bahkan tampak seperti lebih dominan berlakunya dibandingkan dengan kaidah-kaidah hukum adat atau kaidah-kaidah hukum tidak tertulis, terutama buku kedua, buku ketiga, dan buku keempat memuat berbagai kaidah hukum berkaitan dengan hubungan-hubungan hukum dan masalah-masalah antara pelaku usaha penyedia barang atau jasa dengan konsumen.

b. Hukum konsumen dalam Hukum Publik

Dengan hukum publik dimaksudkan hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan alat-alat perlengkapannya atau hubungan antara negara dengan perorangan. Termasuk hukum publik dan terutama dalam kerangka hukum konsumen dan atau hukum perlindungan konsumen adalah hukum administrasi negara, hukum pidana, hukum acara perdata, atau hukum acara pidana dan hukum internasional

⁵⁴ Surat Edaran Mahkamah Agung RI Tanggal 5 September 1963 tentang Gagasan menganggap BW tidak sebagai undang-undang dalam Az Nasution, *ibid.*, hal. 38

khususnya hukum perdata internasional.

Hukum administrasi negara pada pokoknya mengatur kesemua pengaturan oleh pemerintah untuk menyusun dan mengendalikan organisasinya dan kehidupan masyarakat, oleh karena itu pemerintah menerbitkan surat ijin dengan persyaratan-persyaratan dan pengaturannya. Disamping itu mengatur mengenai masalah pembinaan dan pengawasan mutu barang.

Jadi segala kaidah hukum maupun asas-asas hukum ke semua cabang - cabang hukum publik sepanjang berkaitan dengan hubungan hukum konsumen dan atau masalahnya dengan penyedia barang atau penyelenggaraan jasa dapat pula diberlakukan. Dalam kaitan penulisan tesis ini, ketentuan hukum administrasi negara, misalnya menentukan bahwa Pemerintah melakukan pengaturan dan pembinaan perumahan dan permukiman, rumah susun serta pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, misalnya tindakan administratif yang dijalankan oleh instansi yang berwenang terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan (administratif), melindungi konsumen dan pelaku usaha yang beritikad baik.

Dari beberapa aspek hukum tersebut diatas, bahwa dengan berlakunya Undang-undang Perlindungan Konsumen (UU No.8 Tahun 1999) tetap memberlakukan ketentuan perundang-undangan tersebut. UU ini memiliki ketentuan yang menyatakan bahwa "kesemua undang-undang yang ada dan berkaitan dengan perlindungan konsumen tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau telah diatur khusus oleh undang-undang".⁵⁵

⁵⁵ Az. Nasution, (Jakarta, Daya Widya:1999), Ibid, hal. 30

Latar belakang diundangkannya UU No.8 Tahun 1999 adalah pembangunan perekonomian nasional pada era globalisasi dengan tetap berdasarkan pada tujuan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak dengan tetap terjaminnya mutu, jumlah dan keamanan barang/jasa serta memberikan perlindungan pada konsumen sesuai dengan harkat dan martabatnya.

Meskipun dengan diundangkannya Undang-undang tersebut dikatakan telah tertinggal dari negara-negara lain, namun pada sisi yang lain diharapkan Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen ini mempunyai sifat antisipatif, sehingga masalah-masalah yang menyangkut kepentingan konsumen dapat terakomodasi dengan jelas melalui undang-undang ini.

2. Konsep Perlindungan Konsumen Berdasarkan Undang-undang Perlindungan Konsumen

Menurut Pasal 1 point (1) UU Perlindungan Konsumen, yang dimaksud perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Pengertian "perlindungan konsumen" tampaknya diartikan cukup luas menjamin (perlindungan) adanya kepastian hukum bagi konsumen secara konstitusional.

Sedangkan yang dimaksud konsumen (Pasal 1 point 2) adalah setiap orang pemakai barang dan /atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Dalam kepustakaan dikenal istilah konsumen antara dan akhir, namun dalam UU ini, pengertian konsumen adalah konsumen akhir.

Pembentukan UU Perlindungan Konsumen pada dasarnya, antara lain dimaksudkan memberikan tempat yang seimbang antara pelaku usaha dengan konsumen. Masalah keseimbangan ini secara tegas dinyatakan dalam asas perlindungan konsumen. Dalam Pasal 2 UU Perlindungan Konsumen disebutkan bahwa: "Perlindungan Konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum". Dalam Penjelasan disebutkan: "Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materiil ataupun spirituil".

Dalam UU Perlindungan Konsumen secara spesifik memberikan definisi dari Barang adalah setiap benda berwujud atau tidak, bergerak atau tetap untuk diperdagangkan, dipakai, digunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen (pasal 1 angka 4). Namun demikian dalam UU Perlindungan Konsumen ini tidak memberikan rumusan yang jelas dan tegas tentang definisi dari jenis atau macam barang yang dapat secara hukum dapat dipertanggung jawabkan kepada pelaku usaha yang menyediakan dan menjual barang dan atau jasa tersebut kepada konsumen (akhir) sebagai pengguna, pemanfaat, maupun pemakai dari barang dan atau jasa.

Selanjutnya ada beberapa tinjauan yang akan dibahas berkaitan dengan penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

a. Tinjauan terhadap hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha

Seperti yang telah dikemukakan dimuka, bahwa UU Perlindungan Konsumen ini dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara konsumen dan pelaku usaha yang tercermin di dalam asas perlindungan konsumen. Disamping itu

keseimbangan tersebut juga tercermin di dalam pemberian hak dan kewajiban antara konsumen dengan pelaku usaha. Hak konsumen, menurut Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen, adalah:

1. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang/atau jasa;
2. hak untuk memilih barang/jasa serta mendapatkan barang /jasa sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang/jasa;
4. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/jasa yang digunakan;
5. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/enggantian, apabila barang dan /jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Di lihat dari ketentuan diatas, nampaknya konsep hak konsumen dalam UU Perlindungan Konsumen memiliki dimensi yang lebih luas dan menyeluruh tidak hanya menyentuh persoalan kesadaran konsumen yaitu adanya pembinaan dan pendidikan konsumen, namun sudah mencakup keinginan konsumen yang selama ini dicita-citakan. Kelihatannya konsep hak konsumen ini telah memperhatikan berbagai masukan baik dari para pakar, kalangan pendidikan tinggi, BPHN, maupun resolusi PBB.

Kemudian kewajiban konsumen adalah :

- a. membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan;

- b. beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan /atau jasa;
- c. membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Sedangkan hak pelaku usaha adalah :

- a. hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. hak-hak yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan lainnya.

Sementara kewajiban pelaku usaha adalah :

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang dan/atau jasa yang dibuat dan/atau diperdagangkan;
- f. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau pengganti apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

b. Tinjauan terhadap perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha dan tanggung jawabnya.

Disamping dibebani beberapa kewajiban (lihat pasal 7), pelaku usaha dalam melakukan usahanya dibatasi dengan berbagai larangan, antara lain yang terkait dengan permasalahan yang diangkat dalam tesis ini, adalah dalam Pasal 8 point 1 huruf (f) disebutkan: "bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/jasa yang tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan, atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut. Demikian juga di dalam Pasal 9 point (1) huruf k disebutkan bahwa : "Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan /atau seolah-olah menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti. Disamping itu di dalam Pasal 10 ditegaskan bahwa : "Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai:

- a. harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
- b. kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
- c. kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atau suatu barang dan/atau jasa;
- d. tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
- e. bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

Apabila pelaku usaha dalam menjalankan usahanya melanggar larangan-larangan dan/atau menimbulkan kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan, maka ia bertanggungjawab memberikan ganti rugi. Ganti rugi dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; pemberian ganti rugi

dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi (lihat Pasal 19 UU Perlindungan Konsumen). Disamping itu pelaku usaha periklanan juga bertanggungjawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut (periksa Pasal 20 UU Perlindungan Konsumen).

Konsumen sama sekali tidak mengetahui bahan-bahan yang digunakan, proses produksi yang dijalankan dan kebijaksanaan distribusi yang diselenggarakan pelaku usaha. Karena itu pembuktian oleh konsumen tentang perilaku pelaku usaha yang menyimpang dan merugikan konsumen berkenaan dengan produk konsumen yang mereka hasilkan, merupakan hal yang makin berat. Oleh karena beban pembuktian atas kesalahan, sengaja atau tidak sengaja dari pelaku usaha wajib dibebankan kepada pelaku usaha sendiri (pembuktian terbalik). Dalam UU ini ternyata telah mengantisipasinya seperti tercantum dalam pasal 19 ayat (5), bahwa pelaku usaha tidak bertanggung jawab apabila dapat membuktikan kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen. Pelanggaran kewajiban dan perbuatan-perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha tidak adil apabila diwajibkan kepada konsumen untuk membuktikannya sebagaimana ketentuan hukum acara umum yang berlaku (di pengadilan negeri).

Namun demikian di dalam pasal 27 UU ini disebutkan, bahwa pelaku usaha yang memproduksi barang dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen, apabila :

1. barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau dimaksudkan untuk diedarkan;
2. cacat barang timbul pada kemudian hari;
3. cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang;
4. kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen;

5. lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.

Dari ketentuan pasal tersebut diatas, agaknya merupakan pasal “penolong “ bagi pelaku usaha, agar dibebaskan dari tanggung jawab walaupun nyata-nyata sangat merugikan konsumen. Mencermati pasal ini memperlihatkan bahwa posisi pelaku usaha lebih kuat daripada konsumen.

Penyebutan pelaku usaha agaknya memerlukan rincian lebih lanjut tentang siapa saja yang termasuk pelaku usaha dan bagaimana beban tanggung jawabnya. Yang dimaksud pelaku usaha terdiri dari penyedia dana (investor); pembuat barang atau jasa (produsen) dan atau; pedagang (distributor). Namun dalam dunia periklanan terdapat pelaku usaha yang dapat dipertanggung jawabkan yaitu sebagai pengiklan (perusahaan pemesan iklan); perusahaan periklanan; dan media yang menyiarkan iklan (elektronik dan non elektronik). Penjelasan pasal-pasal yang berkaitan dengan masing-masing ketiga “sub pelaku usaha” tersebut tidak memuat keterangan apapun, kecuali cukup jelas. Sehingga perlunya ditegaskan siapa yang sungguh-sungguh bertanggung jawab salah satu dari ketiga sub pelaku usaha yang merugikan konsumen.

c. Tinjauan terhadap pencantuman Klausula Baku.

Dalam UU Perlindungan Konsumen tidak memberikan definisi tentang perjanjian baku, tetapi merumuskan Klausula Baku sebagai setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen (pasal 1 angka 10).

Dalam ketentuan mengenai klausula baku ini diatur dalam Bab V tentang Ketentuan Pencantuman Klausula Baku yang hanya terdiri dari satu pasal, yaitu pasal 18. Pasal 18 tersebut secara prinsip mengatur mengenai dua macam larangan yang diberlakukan bagi para pelaku usaha yang membuat perjanjian baku dan/atau mencantumkan klausula baku dalam perjanjian yang dibuat olehnya. Pasal 18 ayat (1) mengatur mengenai larangan pencantuman klausula baku, dan pasal 18 ayat (2) mengatur mengenai "bentuk" atau format serta penulisan perjanjian baku yang dilarang.

Menurut pasal 18 ayat (1) dikatakan bahwa para pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian dimana klausula baku tersebut akan mengakibatkan :

- a. pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
- b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
- c. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
- d. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
- e. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
- f. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;
- g. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang belinya;
- h. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

Selanjutnya dalam pasal 18 ayat (2) dijelaskan bahwa pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.

Sebagai konsekuensi atas pelanggaran terhadap ketentuan pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) tersebut, pasal 18 ayat (3) UU Perlindungan Konsumen menyatakan batal demi hukum dalam arti perjanjian dianggap tidak pernah ada dan tidak mengikat para pihak. Sehingga atas kebatalan demi hukum dari klausula sebagaimana disebutkan tersebut, maka ayat (4) nya mewajibkan para pelaku usaha untuk menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan Undang-undang ini.

Jadi pada dasarnya Undang-undang Perlindungan Konsumen tidak melarang pelaku usaha untuk membuat perjanjian baku yang memuat Klausula Baku atas setiap dokumen dan/ atau perjanjian transaksi usaha perdagangan barang dan/atau jasa, selama dan sepanjang Perjanjian Baku dan/atau Klausula Baku tersebut tidak mencantumkan ketentuan sebagaimana dilarang dalam pasal 18 baik ayat (1) maupun ayat (2).

d. Tinjauan terhadap aspek kelembagaan dalam perlindungan konsumen

Dalam undang-undang Perlindungan Konsumen dikatakan bahwa Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan kewajiban pelaku usaha. Untuk mewujudkannya, maka dibentuklah badan yang secara khusus atau resmi oleh pemerintah, maupun swasta, yaitu :

1. BPKN (Badan Perlindungan Konsumen Nasional)

Dalam ketentuan umum, Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) adalah badan yang dibentuk untuk membantu upaya pengembangan perlindungan konsumen, yang mempunyai tugas (Pasal 34 huruf f) , menerima pengaduan tentang perlindungan konsumen dari masyarakat, lembaga perlindungan konsumen, swadaya masyarakat atau pelaku usaha. Sekalipun fungsi badan ini hanya memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen (pasal 33), tetapi ia berhak dalam menjalankan fungsinya itu untuk menerima pengaduan konsumen. BPKN berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia dan bertanggung jawab kepada Presiden.

2. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat

Dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat didefinisikan sebagai lembaga non-pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh Pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen.

Dalam rumusan pasal 44 ayat (3), dikatakan bahwa lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat mempunyai tugas yang meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

- a. menyebarkan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban dan kehati-hatian konsumen dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. memberikan nasihat kepada konsumen yang memerlukannya;
- c. bekerjasama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen;
- d. membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen;

- e. melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.

c. Tinjauan terhadap upaya penyelesaian sengketa konsumen (UU Perlindungan Konsumen).

Sengketa konsumen dapat diartikan sebagai setiap perselisihan antara konsumen dan penyedia barang dan/atau jasa (pelaku usaha) dalam hubungan hukum satu sama lain mengenai suatu produk tertentu⁵⁶.

Menurut Undang-undang Perlindungan Konsumen, yang dimaksud konsumen adalah konsumen akhir. Oleh karena itu sengketa konsumen dalam bahasan ini adalah hanya melibatkan antara pelaku usaha dengan pemakai langsung barang dan/atau jasa. Konsumen yang merasa dirugikan akibat menggunakan barang dan/jasa dapat menuntut ganti rugi kepada pelaku usaha yang memproduksi barang dan/atau jasa tersebut.

Penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan melalui cara-cara perdamaian atau musyawarah (mediasi) maupun melalui instansi yang berwenang. Penyelesaian sengketa melalui instansi yang berwenang dapat dengan :⁵⁷.

1. mengadukan atau melaporkan perihal gangguan atas kepentingan konsumen melalui instansi yang Pemerintah yang terkait, yang berdasarkan hukum publik mempunyai kewenangan administratif terhadap perusahaan-perusahaan dalam lingkup wewenangnya;

⁵⁶ Az. Nasution, 1995, Op.cit hal. 178.

⁵⁷ Az. Nasution, 1995, Op.cit, hal.181

2. memasukkan gugatan perdata ganti rugi karena ingkar janji atau perbuatan melawan hukum, tergantung dari hubungan hukum konsumen dan pelaku perbuatan yang merugikannya, kepada pengadilan negeri yang berwenang.

Di dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen upaya penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan melalui :

1. Non litigasi (diluar pengadilan);
2. Litigasi (Pengadilan).

Konsumen yang dirugikan dapat menempuh jalur melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa. Konsumen dapat menggugat pelaku usaha di luar pengadilan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan melalui peradilan yang berada dilingkungan peradilan umum (pasal 45 ayat 1).

BPSK berwenang menyelesaikan sengketa konsumen melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi (Pasal 52 huruf a). BPSK wajib mengeluarkan putusan bersifat final dan mengikat (Pasal 54 ayat 3 jo penjelasan otentiknya) paling lambat 21 hari kerja sejak gugatan diterima (Pasal 55). Kedudukan BPSK berada di Daerah Tingkat II yang dapat menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha serta menetapkan ada atau tidaknya kerugian di pihak konsumen. Apabila para pihak keberatan menerima putusan, maka pengadilan negeri adalah badan yang berwenang untuk memeriksanya kembali (Pasal 56 ayat 2). Selanjutnya Kasasi kepada Mahkamah Agung dapat dilakukan dan wajib megeluarkan putusan dalam waktu paling lambat 30 hari sejak menerima permohonan Kasasi.

Di dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen Pasal 46 point (1)

disebutkan bahwa: gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh :

- a. seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
- b. sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;
- c. lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas, bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;
- d. pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.

Pada prinsipnya penyelesaian sengketa di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak terulangnya lagi kerugian yang diderita konsumen (lihat pasal 47). Di dalam penjelasan pasal 47 disebutkan bentuk jaminan yang dimaksud adalah berupa pernyataan tertulis yang menerangkan bahwa tidak akan terulang kembali perbuatan yang merugikan konsumen tersebut.

Penggunaan alternatif penyelesaian suatu sengketa di luar pengadilan pada dasarnya merupakan jawaban atas penggunaan hukum modern, dimana orientasi penyelesaian sengketa lebih bersifat formil dan tidak menyentuh aspek substansialnya. Dimensi kultural, magis, dan humanis, dalam hukum modern menjadi tidak tersentuh.⁵⁸ Max Weber⁵⁹ mengidentifikasikan hukum modern

⁵⁸ Tim Fakultas Hukum UMS, *Upaya Penyelesaian Sengketa diluar Pengadilan*, Seminar Nasional, tanggal 7 Oktober 1999, hal.5

⁵⁹ A.A.G.Peters dan Koesrini Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku I (Sinar Harapan:1988), hal. 369

sebagai hukum yang mempunyai ciri-ciri:

- (1) memiliki kualitas "normatif" yang umum dan kurang lebih abstrak;
- (2) merupakan hasil keputusan-keputusan yang diambil secara sadar;
- (3) diperkuat oleh kekuasaan yang memaksa dari negara dalam bentuk sanksi yang diberikan dengan sengaja yang dikaitkan dengan aturan-aturan hukum yang dapat diberlakukan melalui pengadilan;
- (4) sistematis; dan sekuler, karena substansinya sama sekali terpisah dari pertimbangan-pertimbangan keagamaan dan etnis, artinya kesahihannya tidak tergantung dari kebenaran moralnya, dan prosedur-prosedurnya telah menjadi upaya-upaya rasional-manusiawi.

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan sebagai ciri hukum modern, bagi masyarakat yang sudah terbiasa dengan alam hukum kebiasaan, dapat dianggap sebagai cara yang rumit dan mahal. Bahkan, anggapan ini juga berlaku bagi golongan masyarakat maju, terutama kelompok masyarakat bisnis, tidak menggunakan sarana pengadilan atau menggunakan hukum yang sudah disepakati. Hasil penelitian dari Stewart Macaulay⁶⁰ tentang "*Non-Contractual Relation in Business : A Preliminary Study*", telah menunjukkan pada kita, bahwa sarana hukum yang sudah disepakati untuk dijadikan sarana penyelesaian sengketa ternyata tidak selalu digunakan. Macaulay mengatakan bahwa, dalam kenyataannya, sengketa-sengketa yang terjadi dalam hubungan bisnis (perdagangan) seringkali diselesaikan tidak dengan menunjuk pada kontrak yang dibuat (disepakati) atau kepada sanksi hukum yang ada. Para pelaku bisnis seringkali menganggap bahwa tidak pernah ada kontrak yang telah dibuat diantara mereka. Apabila terjadi sesuatu, pihak yang merasa dirugikan lebih baik mengangkat telepon dan berbicara secara

⁶⁰ Dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat* (Bandung:1980), hal.122

baik dengan pihak lawan. Mereka berprinsip bahwa kelanjutan hubungan bisnis lebih penting daripada harus menunjuk pengacara untuk menyelesaikan sengketa. Mereka juga tidak berpandangan bahwa kontrak maupun hukum kontrak justru dapat menimbulkan akibat-akibat yang tidak dikehendaki, seperti hubungan bisnis menjadi putus, hilangnya kepercayaan, banyak waktu yang hilang dan biaya besar.

Dari realitas sebagaimana yang ditemukan Macaulay tersebut, menunjukkan bahwa, dalam dunia bisnis, pertimbangan bisnis lebih diutamakan daripada pertimbangan hukum. Hal ini berarti, bahwa sarana diluar hukum, dipandang lebih efektif dan efisien dalam penyelesaian sengketa.

Dalam undang-undang Perlindungan Konsumen dimungkinkan di dalam mengajukan gugatan secara kelompok yang dikenal dengan *class action*. Dalam mekanisme ini, beberapa konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha dapat menuntut ganti rugi tidak hanya untuk dirinya sendiri, akan tetapi untuk kepentingan para konsumen yang mengalami kerugian yang sama.

Dengan lahirnya UU Perlindungan Konsumen ini secara integratif dan komprehensif pada dasarnya tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha pelaku usaha, tetapi justru sebaliknya yakni perlindungan konsumen, diharapkan dapat mendorong iklim berusaha yang sehat. Disamping merupakan payung yang mengintegrasikan dan memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen. (Penjelasan Umum UU Perlindungan Konsumen).

Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen ini dirumuskan dengan mengacu pada filosofi pembangunan nasional bahwa pembangunan nasional termasuk pembangunan hukum yang memberikan perlindungan terhadap konsumen

adalah dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya yang berlandaskan pada falsafah kenegaraan Republik Indonesia yaitu dasar negara Pancasila dan konstitusi negara UUD 1945.⁶¹ Hal ini jelas terlihat didalam tujuan adanya Perlindungan Konsumen (Pasal 3) adalah:

- a. meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b. mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f. meningkatkan kualitas barang dan atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

3. Faktor Yang Mempengaruhi Penyelesaian Sengketa Konsumen

Penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan melalui cara-cara perdamaian atau musyawarah (mediasi) maupun melalui instansi yang berwenang. Penyelesaian sengketa melalui instansi yang berwenang dapat dengan :

1. mengadukan atau melaporkan perihal gangguan atas kepentingan konsumen melalui instansi yang Pemerintah yang terkait, yang berdasarkan hukum publik mempunyai kewenangan administratif terhadap perusahaan-perusahaan dalam lingkup wewenangnya;

⁶¹ Penjelasan Urum Undang-undang Perlindungan Konsumen.

2. memasukkan gugatan perdata ganti rugi karena ingkar janji atau perbuatan melawan hukum, tergantung dari hubungan hukum konsumen dan pelaku perbuatan yang merugikannya, kepada pengadilan negeri yang berwenang.

Konsumen pada kenyataannya dihadapkan sebagai pihak yang berkedudukan lebih rendah daripada pelaku usaha atau produsen. Pelaku usaha mempunyai kedudukan yang lebih kuat daripada konsumen. Dari perbedaan kedudukan inilah tidak jarang menimbulkan sengketa yang pada akhirnya konsumen yang posisinya lemah selalu berada pada pihak yang dirugikan.

Sebuah kehidupan sosial memiliki beberapa aspek variabel seperti stratifikasi, budaya, organisasi dan kontrol sosial.⁶² Sehingga pada saat penegakan hukum dalam hal ini penyelesaian sengketa konsumen juga akan dipengaruhi oleh variabel tersebut.

Konsumen adalah manusia yang hidup di tengah-tengah kehidupan sosial, maka aspek variabel yang melingkupi konsumen akan mempengaruhi dalam penyelesaian sengketa konsumen.

Aspek variabel tersebut adalah :

- a. Stratifikasi sosial

Stratifikasi sosial adalah aspek vertikal dari kehidupan sosial. Perbedaan kedudukan konsumen dengan pelaku usaha menyebabkan sulitnya mendapatkan hak-hak konsumen yang seharusnya ia dapatkan, seperti hak atas informasi yang benar, jujur dan jelas. Pelaku usaha yang mempunyai kedudukan kuat menerbitkan brosur perumahan yang ternyata memperdayakan konsumen, sehingga tiada pilihan lain

⁶² Donald Black, *The Behavior of Law*, (Academic Press, New York: 1973), hal. 1

kekhilafan belaka saja mengakibatkan tidak munculnya tuntutan terhadap perlindungan konsumen. Jika ditelusuri dalam aspek budaya nampaknya budaya menerima sesuatu dengan apa adanya, menghindari konflik dan merasa dirinyalah yang lalai dalam membeli rumah, semakin menunjukkan adanya kesadaran hukum yang kurang pada diri konsumen.

Dengan demikian berakibat hukum tidak memihak pada kepentingan konsumen.

c. Organisasi

Organisasi merupakan aspek korporasi dari kehidupan sosial. Semakin besar sebuah organisasi, maka semakin besar pula kekuasaan yang dimilikinya. Produsen dalam hal pengembang perumahan semakin sulit dijerat oleh hukum atau mematuhi ketentuan yang berlaku dikarenakan kekuasaan yang dimilikinya. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Donald Black bahwa "*Law is greater in a direction towardless organization than toward more organization.*"⁶⁴.

Konsumen yang berkedudukan lemah, ketika berhadapan dengan korporasi yang mempunyai organisasi yang besar dan birokrasi yang "rumit" akan semakin menempatkan konsumen sebagai pihak yang selalu dirugikan, tatkala pengajuan klaim tidak sebanding dengan usaha mendapatkan ganti rugi dari pihak pengembang dengan posisinya yang kuat.

c. Kontrol Sosial

⁶⁴ Ibid, hal.65

Kontrol sosial adalah aspek normatif dari kehidupan sosial. Dialah yang mendefinisikan dan merespon tentang apa yang baik dan apa yang buruk, apa yang legal dan apa yang tidak legal.⁶⁵

Kontrol sosial dapat dilakukan oleh masyarakat, pemerintah, aparat penegak hukum maupun lembaga pendidikan, lembaga swadaya konsumen. Konsumen sebagai pihak yang dirugikan dihadapkan pada pengembang yang bermasalah atau "fiktif", dapat mengadukan keluhannya melalui lembaga swadaya masyarakat seperti YLKI maupun LP2K, selanjutnya lembaga tersebut akan meneruskan pada pihak yang berwenang.

⁶⁵ Ibid, hal. 67

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini dilakukan di Kodia Semarang, dengan cara penelitian lapangan. Usaha-usaha untuk mendapatkan informasi seputar masalah perumahan real estat diperoleh dari berbagai pihak seperti : Real Estat (REI) Jawa Tengah, YLKI, LP2K Semarang, Pengadilan Negeri, Pengacara, Biro Iklan, Bank Pemberi Kredit Perumahan, Pemda Dati II Kotamadia Semarang, khususnya Dinas Tata Kota dan Dinas Tata Bangunan selaku pemberi ijin, Pengembang, Konsumen yang pernah mendapatkan kasus sebagai penghuni perumahan dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR).

Hasil penelitian dan analisis dilakukan secara bersama-sama, tidak dipisahkan secara tegas, hal ini dikarenakan model analisis yang digunakan adalah analisis mengalir (flow analysis) dari satu informasi ke informasi yang lain mengikuti prinsip bola salju (snow balls) dan baru berhenti tatkala tidak ditemukan informasi baru. Penelitian ini lebih menekankan terhadap kasus perumahan yang terjadi pada tahun 1997-1999. Sebagai sekedar informasi, maka disajikan pula kejadian yang terjadi dalam awal-awal tahun 2000, hal ini sebagai ilustrasi bahwa kasus perumahan selalu menjadi kasus yang aktual lebih-lebih di masa krisis moneter seperti akhir-akhir ini.

3.1. Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Dalam Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah

Masalah perlindungan konsumen dalam berbagai sektor barang dan/atau jasa, termasuk di bidang perumahan, masih merupakan persoalan yang sulit untuk diselesaikan secara efektif dan efisien berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kebutuhan akan rumah bagi seluruh lapisan masyarakat merupakan salah satu kebutuhan pokok yang harus dipemuhinya. Oleh karena itu, sangatlah tepat jika politik nasional Indonesia di bidang perumahan yang tertuang dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1993 menyatakan perlunya pemerataan kebutuhan rakyat di bidang perumahan.

Realisasi amanat GBHN itu membawa konsekuensi akan semakin banyaknya rumah dibangun, baik oleh pemerintah, maupun pihak swasta. Pada umumnya pihak swasta dalam hal ini pengembang perumahan di dalam memasarkan produknya menggunakan sarana iklan atau melalui brosur perumahan. Begitu tendensiusnya pemasaran, tidak jarang informasi yang disampaikan ternyata menyesatkan (*misleading information*), padahal konsumen sudah terlanjur menandatangani *Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah (PPJB)* dengan pihak pengembang, atau bahkan sudah akad kredit dengan bank pemberi kredit pemilikan rumah

Konsumen penghuni perumahan baik secara tunai maupun melalui fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dengan type rumah mewah, menengah, RSS (Rumah Sangat Sederhana), maupun RS (Rumah Sederhana), pada umumnya belum merasakan adanya perlindungan baginya didalam mewujudkan akan hak-hak konsumen, antara lain seperti yang tercantum dalam Pasal 4 Undang-undang Perlindungan Konsumen, yaitu hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan; hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan rumahnya; hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan; dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut; hak untuk mendapatkan kompensasi ganti rugi atau penggantian, apabila rumah yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

Untuk mengetahui perlindungan konsumen dalam perjanjian kredit pemilikan rumah, ada beberapa tahapan yang tercermin dalam mekanisme pemilikan rumah, baik secara tunai maupun melalui fasilitas kredit. Pada tahap pra transaksi sampai pasca transaksi posisi atau kedudukan konsumen yang lebih rendah dari pada pengembang, menyebabkan hak-hak konsumen dikesampingkan, sehingga perlindungan hukum bagi konsumen dalam perjanjian kredit pemilikan rumah masih jauh dari harapan.

Untuk lebih menampakkan kejelasan dalam proses atau mekanisme pemilikan rumah, dari hasil penelitian di lapangan terungkap ada tiga tahap yang dapat mengungkap perlindungan hukum bagi konsumen dalam perjanjian kredit pemilikan rumah.

3.1. 1. Pada Tahap Pra Transaksi

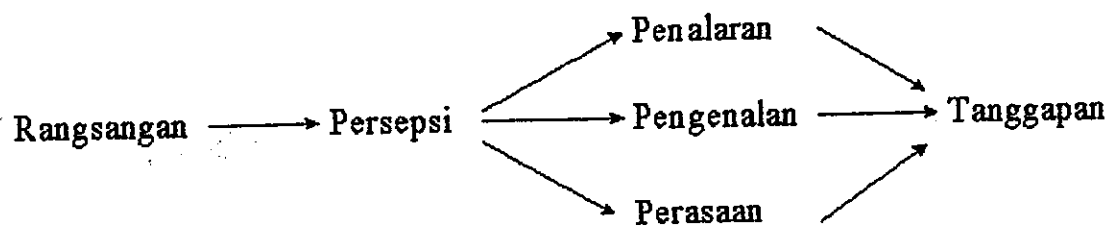
Pada saat penyelenggaraan pameran yang diadakan pengembang (develover) dalam rangka memperkenalkan produknya kepada masyarakat luas dengan menawarkan brosur perumahan dimana didalamnya tercantum berbagai fasilitas maupun kemudahan yang akan didapatkan konsumen, apabila membeli rumah hasil produknya.

Penawaran brosur perumahan pada Tahap pra transaksi ini, yaitu sebelum transaksi terjadi, konsumen memiliki hak untuk mendapatkan informasi yang benar terhadap barang dan /jasa yang dibutuhkan.

Ketidakbenaran informasi dalam hal ini brosur perumahan yang memperdayakan yang diberikan kepada konsumen merupakan sebuah perbuatan melawan hukum yang dilakukan develover yang berposisi lebih kuat daripada konsumen.

Mensikapi perilaku konsumen yang merupakan sikap dan tingkah laku manusia yang diekspresikan secara eksplisit sesungguhnya merupakan realitas yang sifatnya subyektif-perspektif, sifatnya maknawi dan berada dalam diri manusia itu sendiri. Seperti misal, suatu benda, waktu, tempat, kejadian atau peristiwa tidaklah memiliki makna di dalam dirinya sendiri melainkan diberi makna oleh manusia yang mempersepsinya.

Dari hasil penelitian di lapangan, terungkap ada perbedaan persepsi di dalam memaknai brosur perumahan, seperti persepsi konsumen, pengacara, hakim maupun persepsi pengembang, pengusaha periklanan. Mengenai proses terbentuknya persepsi dapat diterangkan melalui salah satu teori psikologi yang dikenal dengan teori rangsangan tanggapan/stimulus-respons, yang dapat digambarkan sebagai berikut :¹



Persepsi merupakan bagian dari keseluruhan proses yang menghasilkan tanggapan setelah rangsangan diterapkan kepada manusia. Persepsi (perception) dapat didefinisikan cara manusia menangkap rangsangan. Kognisi (Cognition) atau pengenalan adalah cara manusia memberikan arti kepada rangsangan. Penalaran (reason) proses dengan mana rangsangan dihubungkan dengan rangsangan lainnya pada tingkat pembentukan psikologis. Perasaan (feeling) adalah konotasi emosional yang

¹ Bernard Hennessy, Pendapat Umum, (Jakarta:Erlangga, 1989), hal. 117-118.

dihasilkan oleh rangsangan baik sendiri maupun bersama-sama dengan rangsangan lain pada tingkat kognitif atau konseptual.

3.1.1. 1. Persepsi Konsumen terhadap Brosur Perumahan

Brosur perumahan merupakan salah satu bentuk penawaran pengembang secara langsung kepada konsumen yang dilakukan oleh petugas-petugas pemasaran pada waktu penyelenggaraan pameran. Penawaran pada dasarnya merupakan pernyataan kehendak pihak yang menawarkan untuk ditujukan pada pihak lain dalam hal ini konsumen untuk menentukan pilihannya membeli salah satu produknya.

Persepsi konsumen terhadap brosur perumahan yang ditawarkan pengembang merupakan bagian dari perjanjian pembelian rumah, pernyataan ini sebagaimana diungkapkan oleh seorang Bapak pada waktu melihat pameran perumahan menyatakan:²

Brosur perumahan dalam benak saya atau persepsi saya merupakan bagian dari perjanjian pembelian rumah, sehingga apa yang tercantum didalam brosur perumahan merupakan janji pengembang, seperti fasilitas sosial maupun umum; kualitas bangunan maupun berbagai kemudahan akan saya dapatkan, setelah saya menandatangani pengikatan jual beli rumah (PPJB) dengan fasilitas KPR.

3.1.1.2. Persepsi Pelaku Usaha (pengembang, biro iklan); REI terhadap Brosur Perumahan

Industri perumahan merupakan salah satu kebutuhan primer manusia, di samping sandang dan pangan. Perkembangan industri perumahan tidak luput dari adanya promosi melalui berbagai media yang disebar luaskan kepada masyarakat luas baik

² Wawancara dengan konsumen penghuni perumahan Plamongan Indah, tanggal 23 Desember 1999.

secara langsung yang dilakukan oleh petugas-petugas pemasaran dalam pameran dengan menyebarkan brosur perumahan maupun melalui iklan yang dimuat dalam mass media.

Hasil penelitian di lapangan yang dilakukan penulis menunjukkan di lihat dari perspektif developer (pengembang)³, terungkap bahwa brosur perumahan merupakan salah satu bentuk media iklan yang di dalamnya tercantum berbagai fasilitas maupun kemudahan (termasuk kredit pemilikan rumah) dengan tujuan menarik minat konsumen. Para Pengembang menerbitkan brosur perumahan untuk menawarkan produknya, agar dikenal masyarakat di dalam memiliki rumah yang dibutuhkan. Walaupun di dalam brosur perumahan tercantum berbagai fasilitas, namun tidak merupakan janji yang mengikat, sehingga apabila di dalam realitanya nanti barangkali belum dapat diwujudkan konsumen dapat memakluminya. Karena pada prinsipnya brosur perumahan merupakan salah satu media informasi atau iklan untuk menarik minat konsumen di dalam menentukan pilihannya. Dari hasil penelitian di lapangan terungkap pula bahwa pada prinsipnya pengembang bertanggung jawab, apabila terdapat brosur perumahan yang pada kenyataannya tidak terealisasi. Namun karena terbatasnya dana kadang-kadang isi yang tercantum dalam brosur seperti fasilitas umum maupun sosial diselesaikan secara bertahap. Mengenai kualitas bahan bangunan biasanya disesuaikan dengan keadaan dan kondisi perusahaan yang bersangkutan.

Di samping itu peneliti juga melakukan wawancara dengan Bapak Bakti Subakti sebagai mantan Ketua Badan Pengawas Periklanan Indonesia⁴, menyatakan

³ Wawancara dengan developer Perumahan X, tanggal 10 Desember 1999

⁴ Wawancara dengan mantan Ketua Pengawas Periklanan, pada tanggal 13 April 2000

bahwa brosur perumahan merupakan bentuk iklan yang ditujukan kepada masyarakat luas untuk mengetahui produk perumahan yang dihasilkan pengembang. Di dalam brosur perumahan tercantum berbagai fasilitas antara lain fasilitas umum, sosial, bahan baku yang digunakan, maupun kemudahan-kemudahan yang akan diperoleh konsumen, seperti tersedia listrik siap pakai; air PDAM, bebas banjir maupun lingkungan yang aman dan layak huni. Sebagai lembaga media periklanan dalam hal ini biro iklan menerima apa yang sudah disepakati dengan pengembang mengenai apa yang tercantum di dalam brosur perumahan, sehingga apabila brosur perumahan tidak sesuai atau menyimpang, maka yang bertanggung jawab pertama-tama adalah pengembang sebagai pihak yang memesan.

Selanjutnya ada beberapa tahapan di dalam proses pembuatan iklan : yaitu

1. Klien memberi data, masukan dan arahan kepada perusahaan periklanan;
2. Perusahaan periklanan menjadikannya konsep kasar;
3. Konsep kasar dikembalikan ke klien. Klien mempelajari dan mengembalikan ke perusahaan periklanan dengan komentar;
4. Komentar ditampung dan dipelajari untuk dibuatkan konsep akhir;
5. Konsep akhir diserahkan ke klien untuk mendapatkan persetujuan;
6. Konsep akhir diolah menjadi iklan melalui mass media atau brosur atau radio dll.;
7. Iklan diserahkan ke klien untuk mendapatkan persetujuan;
8. Iklan diserahkan kembali ke perusahaan periklanan untuk diserahkan kepada media yang ditentukan oleh klien;
9. Pemasangan media.

Selanjutnya Sekretaris REI Jateng, menyatakan pula bahwa brosur perumahan yang di dalamnya tercantum berbagai fasilitas maupun kemudahan merupakan sarana atau media iklan yang tidak mengikat, kecuali apa yang tercantum dalam brosur perumahan dimasukkan dalam PPJB (Pengikatan Perjanjian Jual Beli) dan bertujuan untuk memperkenalkan akan hasil produknya kepada masyarakat luas.⁵ Menurutinya pula bahwa masyarakat atau konsumen yang membutuhkan rumah harus berhati-hati di dalam menilai brosur perumahan yang ditawarkan pengembang. Selama ini yang dilakukan REI Jateng sebagai wadah atau organisasi Pengembang Swasta menerima pengaduan dari konsumen dan selanjutnya mengadakan musyawarah untuk menemukan jalan keluarnya.

3.1.1.3. Persepsi praktisi hukum dan Lembaga Perlindungan Konsumen terhadap brosur perumahan

Dari hasil wawancara peneliti dengan pihak YLKI (Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia), sependapat dengan konsumen bahwa brosur perumahan merupakan bagian dari perjanjian pembelian rumah.⁶

Demikian juga pendapat seorang pengacara di Semarang bahwa brosur perumahan merupakan bagian dari perjanjian pembelian rumah, karena di dalamnya tercantum berbagai fasilitas maupun kemudahan yang akan diperoleh konsumen setelah menghuni perumahannya.⁷

Selanjutnya wawancara peneliti dengan Hakim senior Pengadilan Negeri Semarang menyatakan bahwa sebenarnya walaupun brosur merupakan media iklan, namun di dalam perkembangan hukum, brosur perumahan dapat sebagai bagian dari

⁵ Wawancara dengan Sekretaris REI- Jateng, pada tanggal 15 April 2000

⁶ Wawancara dengan Sudaryatmo Kabid. Pengaduan YLKI, pada tanggal 19 Desember 1999

⁷ Wawancara dengan pengacara E L, pada tanggal 21 April 2000

perjanjian pembelian rumah dan dapat dijadikan sebagai alat bukti bagi pihak yang merasa dirugikan, apabila apa yang tercantum dalam brosur perumahan juga terdapat di dalam Perjanjian Pengikatan Jual beli rumah (PPJB). Kalau tidak tercantum didalam PPJB, maka brosur hanya sebagai bentuk media informasi.⁸.

Dari hasil penelitian diatas, dilihat dari perspektif pengembang, pengusaha periklanan maupun pihak REI Jateng, sependapat bahwa brosur perumahan yang ditawarkan pihak pengembang sebagai media iklan, walaupun di dalamnya tercantum berbagai fasilitas, kemudahan maupun syarat-syarat memiliki rumah yang ringan, namun bukan merupakan janji yang mengikat.

Dalam berbagai literatur perlindungan konsumen dinyatakan bahwa periklanan (advertising) merupakan bagian dari kegiatan pemasaran (marketing). Sebagai bagian dari kegiatan pemasaran, iklan merupakan sarana untuk menyampaikan informasi mengenai manfaat barang dan jasa bagi konsumen serta keunggulannya dibandingkan dengan produk sejenis lainnya. Oleh karena kalau brosur perumahan dikatakan termasuk katagori iklan merupakan salah satu daya tarik utama bagi konsumen dalam menentukan pilihan, yang didalamnya kadang-kadang dijanjikan berbagai fasilitas, pihak-pihak yang terlibat di dalam penerbitan iklan melalui media apapun ternyata tidak bertanggung jawab apabila di dalam kenyataannya tidak sesuai dengan yang diiklankan. Namun demikian mensitir pendapat dari beberapa sarjana dan Badan Pembinaan Hukum Nasional bahwa hakekat iklan bagi konsumen adalah merupakan janji dari pihak-pihak yang mengumumkannya. Untuk dinyatakan sebagai janji atau sebagai unsur dari

⁸ Wawancara dengan Hakim Pengadilan Negeri Semarang, Ibu Suparti, SH, tanggal 10 Juni 2000

perjanjian, maka pernyataan dalam iklan merupakan pernyataan kehendak (*wisverklaring*) dari pihak yang membuatnya dan pernyataan kehendak itu merupakan unsur dari perjanjian.

Demikian juga dalam iklan real estate dengan melalui media brosur perumahan dinyatakan dalam tata krama periklanan yang disempurnakan bahwa :

1. Iklan real estate (perumahan, rumah susun, perkantoran dan sebagainya) hanya dapat dimediasi jika telah memperoleh seluruh ijin yang diperlukan dari yang berwenang, serta bebas dari tuntutan oleh pihak manapun.
2. Syarat-syarat pembayaran, lokasi, status tanah dan bangunan harus jelas dan lengkap dicantumkan dalam iklan atau brosur yang dirujuk oleh iklan tersebut.
3. Informasi dasar : mengenai rincian jumlah waktu dan cara pembayaran harus jelas dan lengkap dicantumkan dalam iklan tersebut, sehingga konsumen mengetahui hak dan kewajibannya.

Jadi walaupun brosur perumahan dikarakteristikan sebagai iklanpun sebenarnya merupakan pernyataan kehendak dari produsen (pengembang) untuk menarik minat konsumen membeli produknya. Seperti ditegaskan di dalam salah satu asas umum kode etik periklanan yang mengetengahkan bahwa iklan harus jujur, bertanggung jawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku.

3.1.1.4. Hubungan Brosur Perumahan dengan perlindungan hukum

Brosur perumahan sebagai media informasi (iklan) merupakan aspek penting dalam menentukan hubungan antara produsen (pengembang) dan konsumen mengenai produk barang atau jasa (perumahan). Hubungan antara produsen dan konsumen ini akan

menimbulkan hak dan kewajiban yang diakibatkan dari adanya penyebaran brosur perumahan yang ditujukan pada konsumen.

Sebagai salah satu bentuk media informasi, brosur perumahan keberadaannya sangat dibutuhkan masyarakat guna menentukan dan mempertimbangkan di dalam memiliki sebuah rumah di lokasi perumahan. Kewajiban produsen (pengembang) di dalam menerbitkan brosur perumahan adalah memberikan informasi yang benar dan jujur mengenai segala sesuatu yang tercantum di dalam brosur tersebut, antara lain :

1. Adanya fasilitas sosial dan fasilitas umum, seperti : tempat peribadatan; jalan paving; lapangan untuk bermain (taman); fasilitas olah raga; pasar; sekolahan; fasilitas kesehatan.
2. Kualitas bahan bangunan yang dipakai, seperti : fundasi; genteng; tembok; pintu dan jendela; lantai.
3. Fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) melalui BTN atau Papan sejahtera;
4. Fasilitas air dari PDAM; fasilitas telepon; listrik.;
5. Lokasi dekat kota; bebas banjir; jauh dari kawasan industri;
6. Status tanah tidak dalam sengketa; bersertifikat; adanya IMB, SIPPT.

Apa yang tercantum dalam brosur perumahan yang diterbitkan oleh pengembang seperti yang tersebut diatas, merupakan kewajiban pelaku usaha (Pasal 7 UU Perlindungan Konsumen), antara lain memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang; menjamin mutu barang yang diproduksi berdasarkan ketentuan standar mutu barang; memberikan kompensasi ganti rugi atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan barang yang diperdagangkan; memberi kompensasi, ganti rugi atau penggantian apabila barang dan atau jasa yang diterima tidak

sesuai dengan perjanjian. Kemudian di dalam Pasal 8 UU Perlindungan Konsumen, antara lain (butir f) disebutkan bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi barang dan atau jasa yang tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam iklan atau promosi penjualan barang atau jasa tersebut.

Sedangkan hak konsumen adalah mendapatkan informasi yang benar tentang apa yang tercantum dalam brosur perumahan. Di dalam Pasal 4 Undang-undang Perlindungan Konsumen, antara lain menyebutkan bahwa konsumen mendapatkan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang atau jasa; hak mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan atau penggantian, apabila barang dan atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

Apabila penyampaian informasi melalui media brosur perumahan tidak sebagaimana mestinya (realitanya tidak terealisasi), maka konsumen berhak mendapatkan perlindungan hukum. Terkait dengan janji yang tercantum dalam brosur perumahan yang berlebihan dalam Pasal 9 ayat (1) huruf (k) Undang-undang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa :

“Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan atau jasa secara tidak benar dan atau seolah-olah menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti”

Kemudian di dalam pasal 10 huruf c undang-undang Perlindungan Konsumen juga memberikan perlindungan, apabila brosur perumahan ternyata tidak terealisasi, disebutkan bahwa :

“Pelaku usaha dalam menawarkan barang atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan atau jasa “.

Di samping Undang-undang Perlindungan Konsumen, Konsumen dapat menggunakan haknya untuk mendapatkan ganti rugi dengan menggugat pengembang berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara atas brosur perumahan yang memperdayakan

Sedangkan pelaku usaha periklanan (pasal 17) dilarang memproduksi iklan, antara lain (butir c) yang memuat informasi yang keliru, salah atau tidak tepat mengenai barang atau jasa; (butir f) melanggar etika dan atau ketentuan peraturan perundang-undangan. Akibat dilanggarnya ketentuan ini, maka pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan pada ayat (1).

Beberapa asas umum kode etik periklanan yang mengetengahkan bahwa :

1. Iklan harus jujur, bertanggungjawab dan tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku;
2. Iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan atau merendahkan martabat agama, tata susila, adat, budaya, suku dan golongan;
3. Iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat

Dari hasil penelitian di lapangan terungkap bahwa tidak adanya tanggung jawab atas kerugian yang dialami konsumen yang disebabkan brosur perumahan (iklan) yang bertentangan dengan asas-asas umum kode etik periklanan. Brosur perumahan yang baik dan ideal adalah brosur yang memuat klaim suatu produk (perumahan) dimana klaim tersebut dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya dan bersifat mengikat.

Contoh, kasus pada tahap pra transaksi, seorang konsumen yang penulis wawancarai mengungkapkan bahwa :⁹.

Pada tahun 1997, awalnya tertarik dengan adanya brosur yang ditawarkan developer, kemudian dia memberikan uang muka (booking fee) sebagai tanda jadi. Namun karena terjadi situasi dan kondisi yang melanda Indonesia yang dikenal adanya krisis moneter, dimana harga-harga naik semua dan kena PHK,

⁹ Wawancara dengan Ibu X yang akan membeli rumah dengan KPR di perumahan Green Wood, pada tanggal 5 Juni 1998.

maka dia tidak mampu melanjutkan pengikatan akad kredit. Konsumen secara sepihak membatalkan pemberian uang muka tersebut. Dalam benak konsumen, uang muka yang telah ia berikan kepada developer akan dikembalikan dengan dipotong sebesar 10 % dari uang muka yang telah ia berikan (sesuai pula dengan isi yang tercantum dalam brosur perumahan). Namun developer mempunyai pemikiran lain memotong uang muka yang telah disetorkan sebesar 10% dari harga jual rumah yang akan dibelinya.

Melihat kasus yang demikian, kiranya pada tahap pra transaksi pun, konsumen sudah dirugikan dengan pengembalian uang muka yang tidak sesuai dengan apa yang telah tercantum dalam brosur perumahan. Hal ini merupakan praktek bisnis yang tidak *fair* karena merupakan tindakan sepihak dan sangat merugikan konsumen. . .

Berkaitan dengan kasus yang demikian, Sekjen REI Jateng menjelaskan bahwa:¹⁰

Saat ini sudah ada ketentuan baru bagi pengembang yang tertuang dalam surat edaran DPP REI No.140/VI/REI/98, tanggal 16 Juni 1998, disebutkan dalam surat edaran itu, bagi pengembang yang telah menerima uang muka, namun belum melaksanakan pembebasan tanah, diminta segera mengembalikan uang muka yang telah diterima. Sedangkan bagi pengembang yang telah menerima uang muka namun belum membangun rumahnya, maka dapat memberikan penggantian kaveling siap bangun pada konsumen. Selain itu bagi pengembang yang telah menerima uang muka dan rumahnya telah selesai dibangun, tetapi kesulitan mencari KPR, maka pengembang bisa menawarkan KPR mandiri (sampai bank penyalur KPR telah memiliki kemampuan untuk menyalurkan KPR) atau menawarkan kepada konsumen pembayaran tunai bertahap dengan jangka waktu 2-3 tahun.

Pada tahap pra transaksi, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan sebelum transaksi terjadi, Yaitu :¹¹.

1. Keraguan konsumen akan kebenaran klaim brosur perumahan;
2. Ketidaktengkapan dokumen administrasi pada rumah yang dipasarkan;
3. Penjualan rumah fiktif

¹⁰ Wawancara dengan Sekjen REI Jateng, pada tanggal 3 Maret 1999.

¹¹ Sudaryatno, Op.cit., hal.27

Oleh karena itu, untuk mencari kebenaran adanya informasi yang tercantum di dalam brosur perumahan sebaiknya yang dilakukan konsumen adalah :

1. Mencari informasi sebanyak mungkin tentang rumah yang akan dibeli;
2. Bersikap aktif dalam menerima informasi dari iklan atau penawaran yang tercantum dalam brosur perumahan, dalam pengertian konsumen mencari informasi yang tidak tercantum dalam brosur dan membuktikan kebenarannya;
3. Simpan brosur perumahan tersebut, apabila dikemudian hari developer ingkar janji, maka konsumen mempunyai bukti untuk menuntut realisasi janji-janji tersebut;
4. Periksa kelengkapan dokumen administrasi perijinan rumah, seperti SIPPT (Surat Ijin Penunjukan Penggunaan Tanah), nomor sertifikat tanah, dan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB). Hal ini penting, karena :
 - a. Dengan adanya SIPPT memberi kepastian bagi konsumen bahwa lokasi yang dijanjikan developer sesuai dengan RUTR (Rencana Umum Tata Ruang) Pemda setempat;
 - b. Nomor sertifikat tanah memberi kepastian bagi konsumen, bahwa developer sudah menguasai tanah yang akan dibangun perumahan (perlu diingat bahwa sertifikat tersebut atas nama developer bukan pribadi);
 - c. Adanya IMB (Ijin Mendirikan Bangunan) memberi kepastian bagi konsumen bahwa belum dibangunnya rumah, semata-mata karena alasan pendanaan, bukan karena aspek administrasi perijinan.
5. Sebaiknya jangan sekali-kali melakukan pembayaran uang muka atau angsuran sebelum menandatangani Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) rumah.

Pada tahap pra transaksi ini, informasi yang benar dan bertanggungjawab (*informative information*) tercantum dalam brosur memegang peranan penting merupakan kebutuhan pokok konsumen di dalam memutuskan untuk mengadakan, menunda atau tidak mengadakan transaksi pembelian rumah, sehingga apabila brosur perumahan pada realitanya tidak terealisasi, maka akan berpengaruh terhadap perlindungan konsumen.

3.1.2. Pada Tahap Transaksi

Pada tahap ini, telah terjadi transaksi antara konsumen dengan pihak pengembang, yang tercermin dalam penandatanganan perjanjian pengikatan jual beli rumah (PPJB) yang kemudian ditindaklanjuti dengan perjanjian kredit pemilikan rumah (KPR), antara konsumen dengan pihak pemberi Kredit Pemilikan Rumah, dalam hal ini pihak bank.

3.1.2.1. Pelaksanaan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah (PPJB)

Pada tahap ini, transaksi antara konsumen dengan pihak developer telah terjadi dengan ditandai adanya penandatanganan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah (PPJB). Berbagai syarat peralihan pemilikan atau penikmatan, cara-cara pembayaran maupun mengenai hak dan kewajiban yang akan ditanggung kedua pihak sesuai dengan apa telah diperjanjikan dalam PPJB. Selanjutnya konsumen menandatangani dokumen yang dikenal dengan Akta Jual Beli yang dibuat dan ditandatangani dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk mengalihkan atau memecah pemilikan tanah dan rumah dari pengembang kepada setiap konsumen.

Dari hasil penelitian di lapangan yang dilakukan penulis menunjukkan adanya praktek jual beli rumah pada lokasi perumahan yang masih dalam tahap pembangunan

atau dalam tahap perencanaan diakomodasikan dengan dokumen hukum *Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah* (PPJB). Dasar pemikiran hukumnya, PPJB bukanlah perbuatan hukum jual beli yang bersifat riil dan tunai. PPJB merupakan kesepakatan kedua pihak untuk melaksanakan prestasi masing-masing di kemudian hari, yaitu pelaksanaan jual beli di hadapan PPAT, apabila bangunan telah selesai, bersertifikat dan layak huni.

Menurut Maria Sumardjono, masalah Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah (PPJB) itu termasuk lingkup hukum perjanjian, sedangkan jual belinya termasuk lingkup hukum tanah nasional yang tunduk pada Undang-undang Pokok Agraria (UU No.5 Tahun 1960) dan peraturan-peraturan pelaksanaannya¹².

Untuk memudahkan dan mengingat akan efisiensi waktu, dari segi hubungan hukum antara pengembang dengan konsumen, pihak yang posisinya lebih kuat menciptakan formulir-formulir standar yang mengikat (*standard form contracts*). Dalam praktek dikenal dengan kontrak standar. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa kontrak standar adalah perjanjian atau persetujuan yang dibuat para pihak mengenai sesuatu hal yang telah ditentukan secara baku (standar) serta dituangkan secara tertulis. Dalam hal ini pihak yang kedudukannya (pengembang) lebih kuat daripada konsumen memiliki peluang yang lebih besar untuk melakukan penyalahgunaan keadaan (*misbruik van omstandigheden*). Secara leluasa pengembang dapat memasukkan semua kepentingannya dalam PPJB, dibuat secara baku dan disiapkan secara sepihak oleh

¹² Maria Sumardjono, "Pembangunan Rumah Rusun dan Permasalahannya :Ditinjau dari Segi Yuridis", Kertas Kerja untuk Diskusi Terbatas *Development of Indonesian Consumer Protection Act (Comparative Studi & Draft Evaluation)*, diselenggarakan YLKI di Jakarta, 27 Oktober 1994.

pengembang. Sebaliknya ia dapat mengamulir kepentingan-kepentingan konsumen.

Pada klausula- klausula PPJB dijumpai adanya ketidakadilan yang merugikan konsumen. Dari hasil penelitian yang dilakukan penulis dilapangan menunjukkan bahwa *Pertama*, klausula dalam PPJB menentukan bahwa konsumen yang terlambat membayar, harus membayar penalti (denda) yang tinggi, diikuti dengan pembatalan perjanjian dengan tanpa pengembalian sebagian atau seluruh uang muka yang sudah dibayarkan. Namun apabila pengembang terlambat menyelesaikan atau menyerahkan bangunan tidak diatur dalam PPJB. Meskipun harga dan tanah telah dibayar lunas, dokumen-dokumen pemilikan rumah dan tanah, seperti Sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) Pecahan dan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) belum diselesaikan.

Kedua, mengenai pembatasan tanggung jawab pengembang atas klaim atau tuntutan konsumen. Dalam praktek penerapannya dilakukan dengan mencantumkan klausula-klausula dalam PPJB yang pada intinya menetapkan suatu tenggang waktu untuk mengajukan klaim atas kondisi atau mutu bangunan atau hal-hal yang dijanjikan pengembang.

Dalam PPJB dicantumkan pula, klausula bahwa konsumen dapat mengajukan klaim kepada pengembang dalam waktu 90 hari atau 100 hari setelah serah terima bangunan, khususnya klaim mengenai kondisi atau kualitas bangunan, termasuk adanya cacad tersembunyi. Lewat dari waktu yang ditetapkan secara sepihak itu, maka klaim atau tuntutan apapun tidak dilayani.

Untuk mengetahui kondisi maupun cacad-cacad tersembunyi pada bangunan, seperti konstruksi bangunan, penggunaan semen yang tidak sesuai dengan perbandingan dan sebagainya tidak cukup dalam tenggang waktu 90 hari atau 100 hari. Klaim

konsumen tentang konstruksi bangunan tidak akan dilayani pengembang setelah melampaui batas tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa hak konsumen diabaikan untuk mendapatkan barang atau jasa sesuai dengan nilai tukar yang diberikannya.

Dalam hal ini, pihak pengembang yang kedudukannya lebih kuat dari konsumen membebankan kewajiban yang berat kepada konsumen, sedangkan ia sendiri sedapat mungkin menyampingkan tanggung jawabnya, termasuk dalam hal adanya cacad-cacad tersembunyi (*hidden defects*) pada obyek perjanjian. Padahal menurut Subekti, pihak penjual bertanggung jawab atas adanya cacad-cacad tersembunyi itu.¹³

Memang dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata) memungkinkan untuk mengurangi kewajiban salah satu atau kedua belah pihak.

Pasal 1493 KUHPerdata menentukan sebagai berikut :

“Kedua belah pihak diperbolehkan, dengan persetujuan-persetujuan istimewa, memperluas, atau mengurangi kewajiban yang ditetapkan oleh undnag-undang ini, bahkan mereka itu diperbolehkan mengadakan persetujuan bahwa si penjual tidak akan diwajibkan menanggung suatu apapun.”

Ketentuan tersebut diatas, sering digunakan untuk memojokkan konsumen secara hukum, padahal pasal selanjutnya, yaitu Pasal 1494 KUHPerdata menegaskan bahwa :

“Meskipun telah diperjanjikan bahwa si penjual tidak akan menanggung suatu apapun, namun ia tetap bertanggung jawab tentang apa yang berupa akibat dari suatu perbuatan yang dilakukan olehnya segala persetujuan yang bertentangan dengan ini adalah batal.”.

Yang menjadi pertanyaan atas ketidakadilan dalam klausula-klausula PPJB sebagaimana dikemukakan diatas adalah pertama, siapakah yang dapat mengontrol bahwa pengusaha (pengembang) dalam membuat kontrak standar tidak akan berbuat

¹³ Subekti, *Aneka Hukum Perjanjian* (Bandung: Alumni, 1985), hal.19

sewenang-wenang memasukkan kepentingannya, sebaliknya mengesampingkan hak-hak konsumen. Kedua, bagaimana caranya konsumen dapat mengusulkan membela kepentingannya dalam PPJB yang disodorkan pengembang kepadanya.

Dalam hukum perjanjian, termasuk pembuatan PPJB menganut sistem terbuka, mengandung asas kebebasan berkontrak yang dapat disimpulkan dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara :

“Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”.Asas ini bersifat universal, di dalam hukum Inggris, asas ini dikenal juga. Menurut Anson seperti yang dikutip Mariam Darus, bahwa: *"A promise more than a mere statement of intention, for it imports a willingness on the part of the promiser to be bound to the person to whom it is made"*¹⁴.

Dengan adanya kesepakatan para pihak (konsumen dan pengembang) yang ditandai adanya perjanjian pengikatan jual beli rumah telah terjadi suatu hubungan hukum antara keduanya yang dapat menimbulkan akibat hukum yaitu adanya hak dan kewajiban yang mana pihak konsumen berhak menuntut prestasi (suatu hal) dari pihak pengembang yang berkewajiban memenuhi prestasi yaitu wajib melaksanakan pendirian bangunan sesuai waktu yang diperjanjikan menurut gambar arsitektur, gambar denah, spesifikasi teknis yang tercantum dalam Akta Pengikatan Jual beli Rumah.

Selama ini, Perjanjian pengikatan jual beli rumah yang telah dipersiapkan oleh pihak pengembang dalam bentuk baku (*standaard contract*). Menurut Mariam Darus Badruzaman, perjanjian baku adalah perjanjian yang isinya dibakukan dan dituangkan

¹⁴ Mariam Darus Badruzaman, *Perlindungan Terhadap Konsumen Dilihat Dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)* (Jakarta: Bina Cipta, 1980), hal. 66

dalam bentuk formulir.¹⁵ Selanjutnya menurut Pitlo¹⁶ seperti yang dikutip Mariam Darus bahwa latar belakang tumbuhnya perjanjian baku adalah keadaan sosial ekonomi. Perusahaan yang besar mengadakan kerjasama dalam suatu organisasi dan untuk kepentingannya menentukan syarat secara sepihak. Pihak lawannya yang pada umumnya mempunyai kedudukan (ekonomi) lemah baik karena posisinya maupun karena ketidaktahuannya hanya menerima apa yang disodorkan.

Perjanjian baku mengandung sifat banyak menimbulkan kerugian terhadap konsumen. Perjanjian Pengikatan Jual beli Rumah adalah merupakan salah satu contoh jenis perjanjian baku sepihak yaitu perjanjian yang isinya ditentukan oleh pihak yang kuat kedudukannya (pengembang perumahan) di dalam perjanjian. Perbedaan posisi para pihak (konsumen dan pengembang) ketika perjanjian baku diadakan tidak memberikan kesempatan kepada konsumen untuk mengadakan *real bargaining* dengan pengusaha.

Konsumen tidak mempunyai kekuatan untuk mengutarakan kehendak dan kebebasannya dalam menentukan isi perjanjian baku, sehingga untuk memenuhi elemen yang dikehendaki Pasal 1320 jo 1338 KUHPerdara dan akibatnya tidak ada.

Namun pendapat Stein¹⁷ seperti yang dikutip Mariam Darus bahwa perjanjian baku dapat diterima sebagai perjanjian, berdasarkan fiksi adanya kemauan dan

¹⁵ Mariam Darus, Ibid, hal.58

¹⁶ Ibid, hal. 61

¹⁷ Ibid, hal.6

kepercayaan para pihak yang mengikatkan diri pada perjanjian tersebut, sehingga jika konsumen menerima dokumen perjanjian itu, berarti ia secara sukarela setuju pada isi perjanjian tersebut. Demikian juga menurut Hondius¹⁸ dalam mempertahankan disertasinya, yang dikutip Mariam Darus bahwa perjanjian baku mempunyai kekuatan mengikat, berdasarkan kebiasaan (*gebruik*) yang berlaku di lingkungan masyarakat dan lalu lintas perdagangan. Sebenarnya pengaturan pengawasan pemerintah terhadap materi PPJB telah dituangkan dalam bentuk :

1. Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No.11/KPTS/1994 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Rumah Susun;
2. Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 09/KPTS/M/1995 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Rumah.

Kedua produk hukum tersebut direspon oleh pengembang secara tidak konsisten. Pada satu sisi pengembang merasa tidak terikat dengan kedua produk hukum tersebut dengan alasan :

1. Kedua ketentuan itu tingkatannya lebih rendah dari undang-undang atau peraturan pemerintah;
2. Kedua ketentuan itu hanya sekedar pedoman, sifatnya fakultatif (kebolehan).

3.1.2.2. Pelaksanaan Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR)

Dari hasil penelitian di lapangan yang dilakukan penulis menunjukkan bahwa fenomena kenaikan suku bunga Kredit Pemilikan Rumah (KPR) menempatkan konsumen

¹⁸ Ibid, hal. 68

pada posisi yang lemah dan tidak berdaya, lebih-lebih dengan adanya krisis moneter yang melanda Indonesia. Dalam mekanisme Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR), konsumen dihadapkan pada klausula atau ketentuan yang menyatakan bahwa konsumen menyetujui perubahan suku bunga sewaktu-waktu sesuai perkembangan pasar tanpa diperlukan persetujuan terlebih dahulu dari konsumen dan perubahan tersebut bersifat mengikat. Klausula ini dikenal sebagai sistem bunga mengambang (*floating rate*). Jika berpedoman pada ketentuan tersebut, pihak bank pemberi KPR, jelas sekali memiliki otoritas untuk menaikkan suku bunga kredit tanpa ada batasan apapun.

Kebijakan ini diakui oleh pihak bank pemberi KPR bahwa ketentuan sistem bunga mengambang lazim dan biasa dilakukan semua bank. Dasar perubahan suku bunga KPR yang diterapkan kalangan perbankan adalah Surat Perjanjian Kredit (SPK) Pasal 2 ayat 2, yang intinya, bahwa suku bunga dapat berubah setiap saat sesuai ketentuan bank.¹⁹

Namun demikian, menurut penulis, bahwa kebebasan pihak bank dalam menaikkan suku bunga kredit sebenarnya ada batasnya, antara lain pihak bank dapat menaikkan suku bunga kredit sepanjang masih dalam batas-batas kemampuan konsumen atau maksimal sepertiga dari penghasilan konsumen. Karena hal ini sesuai dengan persyaratan internal yang telah ditetapkan pihak bank sejak awal ketika konsumen mengajukan aplikasi permohonan KPR.

Dengan demikian ketidakberdayaan konsumen KPR dalam menghadapi naiknya suku bunga tidak mendapat akses memadai dari segi perlindungan hukum. Hal

¹⁹ Wawancara dengan staff Bank pemberi KPR-BTN

ini membuktikan bahwa belum jelasnya bukti konkrit perbankan Indonesia berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian (*prudential principle*).

Instrumen hukum perdata tidak dapat diharapkan membantu memberikan perlindungan hukum bagi nasabah KPR. Dalam klausula-klausula yang tercantum dalam perjanjian kredit pemilikan rumah yang dibuat standar (dibakukan) secara sepihak oleh pihak pemberi KPR, sehingga debitur tidak mempunyai bargaining position termasuk masalah naiknya suku bunga KPR.

Padahal menurut Keputusan Menteri Perumahan Rakyat No.02/KPTS/M/1996 tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman dengan dukungan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Sederhana, suku bunga ditetapkan sebesar 14 % per tahun.

Bank pada umumnya, termasuk bank pemberi KPR (kreditur), setidaknya menerapkan dua model penetapan tingkat suku bunga KPR, yaitu ²⁰.

1. Tingkat suku bunga mengambang (*floating rate of interest*) dan ;
2. Tingkat suku bunga tetap (*fixed rate of interest*).

Ad.1. Pada tingkat suku bunga mengambang (*floating rate of interest*), yaitu tingkat bunga yang berfluktuasi dengan mengacu kepada tingkat bunga dasar yang bersangkutan (*base lending rate* atau *prime rate*), atau mengacu pada tingkat bunga yang terjadi di pasar uang antara bank seperti London Inter Bank Offered Rate (LIBOR).

Prime Rate, yaitu tingkat bunga yang diumumkan oleh bank yang bersangkutan sebagai *prime rate* bank itu. Pada perjanjian Kredit Pemilikan Rumah dengan *floating rate*, misalnya tingkat bunga KPR ditetapkan $\text{prime rate} + 1\%$, sedangkan *prime rate*nya 19 %

²⁰ Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia* (disertasi) (Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1993), hal. 208.

per tahun pada saat perjanjian KPR ditanda tangani., maka suku bunga KPR nya 20%per tahun sampai diumumkan prime rate yang baru. Jika prime ratenya turun, maka suku bunga KPR pun turun.

Sebaliknya pada tingkat bunga tetap (*fixed rate of interest*), seharusnya tidak terdapat perubahan suku bunga, artinya apabila dalam perjanjian kredit pemilikan rumah ditetapkan suku bunga KPR sebesar 22 % per tahun, maka tingkat suku bunga tersebut akan selalu dibebankan kepada konsumen. Dengan sistem ini besar dan lamanya angsuran KPR tidak berubah sampai pinjaman KPR lunas.

Sebuah penelitian yang dilakukan *Public Interest Research Advocay Centre (PIRAC)* bekerjasama dengan Harian Umum Republika sampai pada temuan bahwa 80 % perjanjian Kredit Pemilikan Rumah yang diteliti menunjukkan bahwa *floating rate of interest* lebih banyak digunakan dalam praktek perbankan. Sebaliknya sisanya (20 %) menggunakan *fixed rate of interest*. Hal ini menunjukkan kelaziman praktek perbankan saat ini dalam menetapkan suku bunga KPR dengan *floating rate*.²¹.

Suku bunga KPR menjadi komoditas iklan produk atau brosur perumahan KPR. Bahkan *fixed rate of interest* sudah dikemas dalam bentuk pernyataan: “ Bebas angsuran 1 tahun .Bunga KPR 14 % fixed 5 tahun”. Calon debitur (konsumen) KPR hendaknya mewaspadai iklan atau brosur KPR sebelum yakin dan paham betul sistem perhitungan atau penetapan bunga KPR serta konsistensinya dalam pasal-pasal perjanjian KPR.

²¹ PIRAC, *Penelitian Perlindungan Nasabah KPR (Kredit Pemilikan Rumah) (Juni 1998)*, hal. 10, dikutip oleh Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, (Bandung:Aditya Bakti, 2000), hal.47

3.1.2.3. Bentuk perlindungan pada tahap transaksi

Dari hasil penelitian di lapangan yang dilakukan penulis menunjukkan bahwa bentuk perlindungan bagi konsumen pada tahap transaksi dilindungi oleh perjanjian pengikatan jual beli rumah maupun perjanjian kredit pemilikan rumah yang tercantum dalam klausul-klausulnya, seperti tersebut dibawah ini:

1. Pada Akta Jual Beli Rumah, dimana klausul-klausul yang memberikan perlindungan bagi konsumen menyebutkan sebagai berikut :

1.1. Klausul mengenai Obyek Pengikatan

“ Pasal 1 (ayat 1) menyebutkan bahwa pihak pertama (produsen) berjanji mengikatkan dirinya sekarang dan untuk kemudian pada waktunya menjual dan menyerahkan kepada Pihak kedua (konsumen) sebagaimana Pihak kedua dengan ini berjanji dan mengikatkan dirinya sekarang dan untuk kemudian pada waktunya membeli dan menerima penyerahan dari pihak Pertama atas Tanah dan Bangunan yang disebutkan pada (ayat 2) Pasal ini.

Ayat (2) : Pihak Pertama dan pihak Kedua sepakat satu sama lain bahwa Tanah dan Bangunan yang menjadi obyek dan Pengikatan Jual Beli adalah :

- Tanah Kavling nomor :.....luas...m2
- Jalan :.....
- Sektor :.....
- Bangunan : tipe... luas....m2 yang terletak di Perumahan
.....Desa...Kecamatan.....Daerah Tingkat II.....Propinsi..... sesuai dengan Gambar
Situasi Tanah, Gambar Denah Bangunan dan Spesifikasi Teknis yang merupakan bagian

yang tidak dapat dipisahkan dari Pengikatan Jual Beli ini, untuk selanjutnya disebut Tanah dan Bangunan.

Ayat (3) : Pihak Pertama dan Pihak Kedua sepakat satu sama lain bahwa harga Tanah dan Bangunan pada Pasal 1 dan 2 ini, berbeda dengan luas tanah yang ditentukan dalam Sertifikat Tanah yang dikeluarkan Kantor Pertanahan..... dimana kelebihan atau kekurangan luas tersebut lebih dari 1 (satu) meter, maka para pihak sepakat satu sama lain untuk mengadakan perhitungan satu terhadap lainnya sesuai dengan harga tanah pada pasal 2 dibawah ini.

1.2. Klausul mengenai Harga Pengikatan Tanah dan Bangunan dan Cara Pembayaran

Pasal 2 : ayat (1) menyebutkan bahwa Pihak Pertama dan Kedua sepakat satu sama lain bahwa harga tanah dan Bangunan pada pasal 1 dan 2 Pengikatan Jual Beli ini yang wajib dibayar oleh pihak Kedua kepada pihak Pertama adalah sebesarRp.....(terbilang.....rupiah), harga mana belum termasuk Pajak Pertambahan Nilai (PPN) yang dimaksud pada ayat kedua dibawah ini.

Ayat (2), menyebutkan bahwa Pihak Kedua sepakat untuk membayar PPN atas harga Tanah dan Bangunan sebesar Rp.....(terbilang.....rupiah)

Ayat (3), menyebutkan bahwa Pihak Kedua sepakat serta mengikatkan diri untuk membayar Pajak yang timbul sehubungan Pengikatan Jual Beli selain PPN yang dimaksud pada ayat 2 pasal ini, yang semata-mata menjadi kewajiban konsumen.

Pasal 3, menyebutkan bahwa :

(ayat 1) : Pihak kedua menyetujui serta mengikat dirinya untuk membayar harga Tanah dan Bangunan berikut PPN pada pasal 2 diatas dengan cara-cara sebagai berikut :

1.1. Pembayaran Tanda Jadi sebesar Rp.....dengan cara mengisi Formulir Pembayaran Tanda Jadi yang merupakan lampiran yang tidak dapat dipisahkan dari Pengikatan Jual Beli ini dan untuk sahnya pembayaran tersebut maka Pihak Pertama akan memberikan tanda terima.

1.2. Sisa sebesar Rp.....(terbilang....rupiah) akan dilakukan dengan cara-cara seperti terlampir.

Ayat (2), menyebutkan, bahwa : Jika pihak Kedua lalai untuk membayar angsuran harga Tanah dan Bangunan serta PPN sesuai dengan ketentuan ayat 1 pasal ini, pada waktu yang telah ditentukan, maka Pihak Kedua dikenai denda keterlambatan sebesar ... dari jumlah angsuran yang telah jatuh tempo untuk setiap hari keterlambatan.

Ayat (3), menyebutkan, bahwa : Dan jika Pihak Kedua lalai untuk membayar angsurab harga Tanah dan Bangunan berikut PPN, denda-denda dan biaya-biaya lain yang terhutang selama tiga bulan berturut-turut, maka pihak Pertama berhak untuk membatalkan pengikatan secara sepihak.

Pasal 4, menyebutkan, bahwa :

Ayat (1) : "Pihak Pertama dan pihak Kedua sepakat satu sama lain bahwa untuk sahnya pembayaran Harga Tanah dan Bangunan berikut PPN yang dilakukan oleh Pihak Kedua kepada Pihak Pertama harus mengikuti tata cara sebagai berikut :

1. Pembayaran dengan uang tunai harus dilakukan pada Kasir dan berdasarkan pembayaran tersebut, Pihak Kedua akan menerima kuitansi yang dikeluarkan oleh Staf pihak Pertama yang berwenang untuk itu.
2. Pembayaran dengan kliring atau transfer ditujukan ke rekening Pihak Pertama dengan mencantumkan nama pihak Kedua, nomor kaveling, keterangan mengenai pembayaran serta mengirimkan copy nota kliring atau transfer kepada Pihak Pertama, jika uang yang dikliring atau ditransfer telah masuk ke dalam rekening Pihak Pertama akan menerbitkan kuitansi untuk itu.

Ayat (3), menyebutkan, bahwa : “ Pembayaran yang dilakukan oleh Pihak Kedua kepada Pihak Pertama menyimpang dari cara-cara yang dimaksudkan pada ayat 2 pasal ini, bukan merupakan suatu pembayaran yang sah dan oleh karenanya menjadi resiko dan tanggung jawab Pihak Kedua sepenuhnya.”

1.3. Klausul mengenai Pendirian Bangunan

Pasal 5, menyebutkan, bahwa :

Ayat (1) : “ Pihak Pertama berjanji dan mengikatkan dirinya untuk melaksanakan pendirian bangunan pada ayat 2 pasal 1 diatas menurut Gambar Denah Bangunan dan Spesifikasi Teknis yang ditandatangani oleh kedua belah pihak dan dilampirkan pada Pengikatan jual Beli ini.”

Ayat (2) : “Pihak Pertama berkewajiban untuk menyelenggarakan pendirian bangunan selambat-lambatnya dalam waktu 18 (delapan belas) bulan terhitung sejak tanggal pembayaran angsuran pertama dan berkewajiban untuk menyerahkan Tanah dan Bangunan kepada Pihak Kedua kecuali karena hal-hal yang disebabkan oleh atau terjadinya “*Force Majeur*” yang merupakan hal diluar kemampuan Pihak

Pertama antara lain seperti bencana alam, kebakaran, perang, pemogokan, huru-hara dan peraturan-peraturan atau kebijaksanaan pemerintah di bidang moneter.”

Ayat (3) :” Jika Pihak Pertama lalai untuk menyerahkan Tanah dan Bangunan kepada Pihak Kedua kecuali karena hal-hal yang disebabkan oleh atau terjadinya *Force Majeure*” yang merupakan hal di luar kemampuan Pihak Pertama antara lain seperti kebijakan pemerintah di bidang moneter, pada waktu yang telah ditentukan, maka pihak Pertama diwajibkan membayar denda keterlambatan penyerahan sebesar dua per seribu dari jumlah total harga tanah dan bangunan untuk setiap hari keterlambatannya sepanjang seluruh jumlah total transaksi telah dilunasi Pihak Kedua”.

1.4. Klausul mengenai Serah Terima Bangunan

Pasal 6, menyebutkan bahwa :

Ayat (1) : “ Dalam hal bangunan yang menjadi obyek dari Pengikatan Jual Beli ini telah selesai dibangun sesuai dengan jangka waktu yang dimaksud pada pasal 5 ayat 2 diatas, dan dalam hal pihak Kedua telah selesai memenuhi kewajiban untuk membayarkan harga Tanah dan Bangunan, PPN yang ditentukan dalam pasal 3 diatas, maka Pihak Pertama dan Pihak Kedua akan menandatangani Berita Acara Serah Terima yang merupakan lampiran yang tidak dapat dipisahkan dari Pengikatan Jual Beli.”

Ayat (2) : “ Dalam waktu 2 (dua) minggu sebelum dilakukan serah terima Tanah dan Bangunan yang dimaksud pada ayat 1 pasal ini, pihak Pertama akan memberitahukan secara tertulis tentang maksud dari serah terima Tanah dan Bangunan kepada Pihak Kedua”.

Ayat (3): “ Apabila setelah jangka waktu surat pemberitahuan pada ayat 2 pasal ini Pihak Kedua lalai atau karena satu dan lain hal tidak bersedia untuk menandatangani Berita Acara Serah Terima tersebut, maka dengan lewatnya waktu tersebut pihak Kedua telah dianggap menerima Tanah dan Bangunan yang menjadi obyek dari Pengikatan Jual Beli ini dan oleh karenanya Pihak Pertama telah memenuhi kewajiban untuk menyerahkan Tanah dan Bangunan dalam tenggang waktu yang dimaksud pada pasal 5 dan pasal 6 ayat 1 diatas”.

2. Pada Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah

Dari hasil penelitian di lapangan yang dilakukan penulis, menunjukkan bahwa bentuk perlindungan pada tahap transaksi yang tercantum di dalam perjanjian kredit pemilikan rumah antara konsumen dengan Bank BTN, dimana judul klausulnya mengenai *Timbul dan Berakhirnya Hak-Hak dan Kewajiban*, menyebutkan:

Ayat (1) bahwa:” Perjanjian Kredit ini berlaku efektif dan mengikat kedua belah pihak setelah ditanda tangani oleh Bank dan Debitur (Konsumen);

Ayat (2) menyebutkan bahwa : Dalam hal Debitur telah melunasi seluruh utangnya dan untuk itu telah menerima pernyataan lunas dari Bank, maka Bank wajib untuk menghapuskan atau menghentikan pengikatan barang jaminan dan atau meroya hak Tanggungan atas barang-barang tersebut.

Ayat (3) menyebutkan bahwa : Selanjutnya Bank wajib menyerahkan kembali kepada Debitur semua surat-surat dan dokumen-dokumen mengenai rumah berikut tanahnya, serta surat-surat bukti lainnya yang disimpan atau dikuasai Bank.

Pada tahap transaksi, yaitu apa yang tercantum klausul-klausul perjanjian pengikatan jual beli maupun perjanjian kredit pemilikan rumah, walaupun dibuat secara

standar seperti tersebut diatas mencerminkan bahwa sebenarnya konsumen mendapatkan perlindungan dengan ditandai adanya kesepakatan kedua pihak antara Pihak Pertama sebagai pengembang dengan Pihak Kedua sebagai konsumen.

Mengkaji mekanisme Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah (PPJB) maupun Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) yang dibuat secara sepihak oleh pelaku barang dan atau jasa, dalam hal ini pihak pengembang maupun pihak bank sebagai pemberi KPR dalam bentuk standar atau sudah dibakukan, konsumen tinggal menandatangani.

Perjanjian baku mengandung sifat, banyak menimbulkan kerugian terhadap konsumen. Perjanjian Pengikatan Jual beli Rumah adalah merupakan salah satu contoh jenis perjanjian baku sepihak yaitu perjanjian yang isinya ditentukan oleh pihak yang kuat kedudukannya (pengembang perumahan) di dalam perjanjian. Perbedaan posisi para pihak (konsumen dan pengembang) ketika perjanjian baku diadakan tidak memberikan kesempatan kepada konsumen untuk mengadakan *real bargaining* dengan pengusaha.

Konsumen tidak mempunyai kekuatan untuk mengutarakan kehendak dan kebebasannya dalam menentukan isi perjanjian baku, sehingga untuk memenuhi elemen yang dikehendaki Pasal 1320 jo 1338 KUHPerdara dan akibatnya tidak ada.

Namun dengan berlakunya Undang-undang Perlindungan Konsumen, setidaknya konsumen dapat mengupayakan untuk melindungi dirinya atas kerugian yang dideritanya akibat posisinya yang lemah. Pelaku usaha yang membuat perjanjian baku dan/atau mencantumkan klausula baku dalam perjanjian yang dibuat olehnya. Pasal 18 ayat (1)

mengatur mengenai larangan pencantuman klausula baku, dan pasal 18 ayat (2) mengatur mengenai “bentuk” atau format serta penulisan perjanjian baku yang dilarang.

Menurut pasal 18 ayat (1) dikatakan bahwa para pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian dimana klausula baku tersebut akan mengakibatkan :

- a. pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
- b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
- c. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
- d. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
- e. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
- f. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;
- g. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang belinya;
- h. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

Selanjutnya dalam pasal 18 ayat (2) dijelaskan bahwa pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.

Sebagai konsekuensi atas pelanggaran terhadap ketentuan pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) tersebut, pasal 18 ayat (3) UU Perlindungan Konsumen menyatakan batal demi hukum dalam arti perjanjian dianggap tidak pernah ada dan tidak mengikat para pihak. Sehingga atas kebatalan demi hukum dari klausula sebagaimana disebutkan tersebut,

maka ayat (4) nya mewajibkan para pelaku usaha untuk menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan Undang-undang ini.

Jadi pada dasarnya Undang-undang Perlindungan Konsumen tidak melarang pelaku usaha untuk membuat perjanjian baku yang memuat Klausula Baku atas setiap dokumen dan/ atau perjanjian transaksi usaha perdagangan barang dan/atau jasa, selama dan sepanjang Perjanjian Baku dan/atau Klausula Baku tersebut tidak mencantumkan ketentuan sebagaimana dilarang dalam pasal 18 baik ayat (1) maupun ayat (2).

Di dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata) juga memberikan perlindungan, seperti yang tersebut dalam Pasal 1339 BW:

Persetujuan tidak hanya mengikat untuk hal- hal yang dengan tegas dinyatakan di dalamnya tetapi juga untuk segala sesuatu yang menurut sifatnya persetujuan di haruskan oleh kepatutan, kebiasaan, UU.

Dalam pembuatan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah (PPJB) maupun Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR), klausula-klausula yang dibuat secara sepihak oleh pihak pengembang dengan bentuk standar, juga harus mendasarkan pada ketentuan Pasal 1339 KUHPerdata

3.1.3. Pada Tahap Pasca Transaksi

Pada tahap ini, yaitu tahap purna transaksi, dimana antara para pihak baik konsumen, produsen (pengembang), maupun pihak bank sebagai pemberi dana dalam membiayai perumahan, masing-masing telah menandatangani perjanjian baik perjanjian pengikatan jual beli rumah maupun perjanjian kredit pemilikan rumah (KPR). Dengan adanya persetujuan para pihak ini akan menimbulkan akibat hukum dimana masing-masing pihak ini mempunyai hak dan kewajiban.

Dari hasil penelitian di lapangan yang dilakukan penulis, menunjukkan bahwa konsumen dihadapkan pada kenyataan yang jauh dari harapannya akan mendapatkan berbagai kemudahan maupun fasilitas yang telah dijanjikan pengembang yang tercantum dalam brosur perumahan. Praktek pemasaran rumah dalam bentuk *pre-project selling* selama ini belum memberikan kepastian hukum bahwa lokasi pembangunan sudah menjadi milik pengembang, karena pengembang baru memiliki ijin prinsip, ijin lokasi dan ijin mendirikan bangunan. Kepastiannya baru diperoleh apabila pengembang telah memiliki Hak Guna Bangunan (HGB) induk atas lokasi, dimana dilakukan proyek pembangunan rumah.

Disamping itu juga kenaikan suku bunga KPR yang memberatkan konsumen, tidak semanis yang telah tercantum dalam brosur perumahan. Sebagaimana diutarakan dalam wawancara dengan salah seorang konsumen Perumahan Plamongan Indah²².

Bank Exim Indonesia menaikkan suku bunga fasilitas kredit pemilikan rumah dari 16 % (10,47 % flat) menjadi 18,75 (11,98 % flat), pada 1 Agustus 1997 naik lagi menjadi 22,50 % (14,77 % flat) tanggal 1 Januari 1998 dan terakhir 36,50 % (26,36 % flat) tanggal 1 Juli 1998. Bila dilihat dari besarnya angsuran tersebut mulai dari Rp 281.000,- menjadi Rp.304.000,- dan naik lagi menjadi 341.000,- dan terakhir menjadi Rp. 491.000,-, maka disini terlihat kenaikan pembayaran cicilan naik ± 70 % dari angsuran pertama.

Melihat kenaikan suku bunga dan angsuran tersebut diatas, sangatlah memberatkan konsumen, walaupun alasan pihak bank menaikkan suku bunga karena tingginya bunga deposito dibanding bunga debitur. Hal ini merupakan tindakan sepihak yang tidak bertanggung jawab atas spekulasi bank Exim dengan menaikkan suku bunga deposito tetapi beban bunganya dibebankan pada debitur lama (debitur sebelum krisis moneter), menyebabkan konsumen tidak dapat membayar angsuran.

3.1.3.1. Gugatan atas Brosur Perumahan

²² Wawancara dengan konsumen JPR, perumahan Plamongan Indah.

Selanjutnya di bawah ini contoh kasus mengenai brosur perumahan yang sudah diputuskan oleh Pengadilan Negeri sampai putusan Mahkamah Agung No.3138/Pdt/1994 M.A.R.L Para pihak yang berperkara :

1.1. Penghuni Perumahan Taman Naragong Indah sejumlah 34 orang bertempat tinggal di Blok C, D, E, F Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Naragong Indah, Bekasi.

Selanjutnya disebut sebagai :

Para Penggugat dalam peradilan tingkat pertama, Pembanding dalam peradilan tingkat banding dan Pemohon Kasasi dalam peradilan tingkat kasasi ;

Melawan

1.2. PT. KENTANIK SUPER INTERNASIONAL, beralamat di jalan Perintis Kemerdekaan, Pertokoan Pulo Mas, Blok IV No.12 jakarta Timur

Selanjutnya disebut sebagai :

Tergugat dalam peradilan tingkat pertama, Terbanding dalam peradilan tingkat banding dan Termohon Kasasi dalam peradilan tingkat Kasasi.

2. Duduk Perkara

Bahwa para pemohon kasasi sebagai para Penggugat asli telah menggugat sekarang termohon kasasi sebagai Tergugat asli di muka persidangan Pengadilan Negeri Jakarta Timur pada pokoknya atas dalil-dalil :

2.1. Bahwa sekitar bulan April 1990, setidaknya sepanjang perjalanan tahun 1990, par apenggugat asli (34 orang penghuni Perumahan Taman Naragong Indah) telah membaca iklan Perumahan Taman Naragong Indah yang dikelola oleh Tergugat asli (PT. Kentanix Super Internasional), dengan fasilitas lingkungan dan dicantumkan pada peta dalam brosur adalah fasilitas pemancingan dan rekreasi seluas kurang

lebih 1,2 Ha, yang perincian mengenai letak dan batas-batasnya seperti tersebut dalam gugatan;

- 2.2. Bahwa berdasarkan iklan tersebut serta penjelasan langsung bagian pemasaran Tergugat, para Penggugat asli dan konsumen lain tertarik untuk membeli rumah-rumah yang ditawarkan Tergugat asli tersebut dengan terlebih dahulu melengkapi berbagai persyaratan keuangan atau administratif (bukti-bukti P-2:1 s/d P-2.34) melalui Bank Tabungan Negara (bukti P-4 .1 s/d P-4.34);
- 2.3. Bahwa belum lama akad kredit dilaksanakan dan rumah-rumah yang telah dibeli ditempati para Penggugat, sekitar Juni 1991 terdengar rencana bahwa Tergugat asli akan merubah fasilitas pemancingan dan rekreasi menjadi rumah-rumah yang akan dipasarkan dan dijual kepada konsumen lain. Hal ini diketahui para Penggugat asli dan konsumen lainnya dari brosur baru yang dikeluarkan Tergugat, hal mana peta pada brosur baru tersebut sama sekali tidak dijumpai lagi fasilitas Pemancingan dan Rekreasi (bukti P-5);
- 2.4. Bahwa para Penggugat asli telah berusaha menyelesaikan permasalahan ini kepada Tergugat asli baik secara langsung atau lisan maupun tertulis, namun Tergugat asli tidak menunjukkan sikap yang serius untuk menyelesaikan permasalahan, bahkan Tergugat asli menyatakan bahwa lokasi fasilitas pemancingan dan sarana rekreasi merupakan tanah-tanah efektif dan bukan sarana umum (bukti P-7);
- 2.5. Bahwa tindakan-tindakan Tergugat asli tersebut dikualifikasi sebagai cidera janji mengingat brosur perumahan yang dikeluarkan Tergugat asli (bukti P-1) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian pendahuluan pembelian rumah antara para Penggugat asli dengan Tergugat asli sebelum dilakukan akad kredit;

- 2.6. Bahwa akibat cidera janji Tergugat asli, para Penggugat asli dan konsumen lainnya telah kehilangan fasilitas pemancingan dan rekreasi seperti yang dijanjikan Tergugat asli dalam brosurnya;
- 2.7. Bahwa oleh karena semula Tergugat asli menjanjikan adanya fasilitas pemancingan dan rekreasi dan ternyata fasilitas tersebut tidak dipenuhi Tergugat, maka para Penggugat asli telah dirugikan secara materiil maupun immateriil untuk kebutuhan rekreasi yang semula dijanjikan Tergugat asli, yang seluruhnya berjumlah Rp.261.120.000,- (dua ratus enam puluh satu juta seratus dua puluh ribu rupiah);
- 2.8. Bahwa untuk menjamin gugatan penggugat asli, mohon agar diletakkan sita jaminan atas fasilitas pemancingan dan rekreasi seluas kurang lebih 1,2 Ha yang perincian mengenai letak dan batas-batasnya sebagaimana tersebut dalam gugatan.
3. PETITUM
- 3.1. Menerima dan mengabulkan gugatan para Penggugat seluruhnya;
- 3.2. Menyatakan sebagai hukumnya, bahwa fasilitas pemancingan dan rekreasi seluas kurang lebih 1,2 Ha yang berlokasi di Perumahan Taman Naragong Indah, Bojong Rawa Lumbu, Bekasi berada dalam status quo;
- 3.3. Menyatakan sebagai hukumnya, agar Tergugat menghentikan segala tindakan untuk merubah fasilitas pemancingan dan rekreasi tersebut sampai ada putusan yang berkekuatan pasti (*inkracht van gewijsde*);
- 3.4. Menyatakan sebagai hukumnya, bahwa Tergugat telah melakukan wanprestasi (cidera janji);
- 3.5. Menyatakan bahwa sita jaminan atas fasilitas pemancingan dan rekreasi seluas kira-kira 1,2 Ha adalah sah dan berharga;

3.6. Menghukum Tergugat untuk menyediakan fasilitas pemancingan dan rekreasi sebagaimana diiklankan atau dijanjikan Tergugat kepada para Penggugat dan Konsumen lainnya di dalam brosur-brosur promosi Tergugat;

3.7. Menghukum Tergugat untuk membayar ganti rugi sebesar Rp. 7.680.000,-(tujuh juta enam ratus delapan puluh ribu rupiah) kepada masing-masing Penggugat sebesar Rp.261.120.000,-(dua ratus enam puluh satu juta seratus dua puluh ribu rupiah) kepada para penggugat;

3.8. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara menurut hukum.

4. Jawaban dan Gugatan balik Tergugat asli

Terhadap gugatan tersebut diatas, maka Tergugat asli mengajukan jawaban atau eksepsi dan gugatan balik atau rekonvensi dengan dalil-dalil yang pada pokoknya sebagai berikut :

4.1. Bahwa Tergugat menolak dengan tegas seluruh dalil-dalil gugatan para Penggugat karena tidak berdasarkan hukum terkecuali mengenai hal-hal yang dikau dengan tegas;

4.2. Bahwa Tergugat menolak dengan tegas permohonan provisi yang diajukan para Penggugat karena tidak mengandung dasar hukum untuk menjadikan tanah sengketa dalam status quo;

4.3. Bahwa permohonan suatu provisi tidak ada urgensinya, sebab tanah dimaksud adalah merupakan kavling atau tanah efektif milik Tergugat dan bukan sarana umum sebagaimana didalilkan para Penggugat, karenanya permohonan provisi para Penggugat harus dikesampingkan dan ditolak;

4.4. Bahwa fasilitas pemancingan dan rekreasi yang pernah tercantum dalam brosur perumahan bukan merupakan fasilitas lingkungan Perumahan Taman Naragong Indah, akan tetapi merupakan tanah efektif atau kavling untuk perumahan Non KPR-BTN;

4.5. Bahwa Brosur yang pernah diterbitkan tercantum adanya fasilitas untuk pemancingan dan rekreasi telah menjadi gugur dan batal karena tidak sesuai dengan peruntukannya dan yang berlaku adalah brosur yang diterbitkan kemudian yang sesuai dengan peruntukannya;

4.6. Bahwa dengan fakta yang dikemukakan di atas, walaupun Tergugat pernah menerbitkan brosur sebagaimana didalilkan para Penggugat, para Penggugat tidak perlu resah ataupun, hanya sebagai pedoman merasa tertipu dengan adanya brosur tersebut, oleh karenanya pula tidak ada perbuatan ingkar janji (*wanprestasi*) yang dilakukan tergugat;

5. Pertimbangan Hukum Hakim Pengadilan Negeri :

5.1. Menimbang, bahwa pada petitum gugatan (dalam provisi) Penggugat minta agar fasilitas pemancingan dan rekreasi yang berlokasi di Perumahan Taman Naragong Indah, bojong Rawa Lumbu, dinyatakan dalam status quo;

5.2. Bahwa Penggugat memerintahkan pula agar Tergugat menghentikan segala kegiatan untuk merubah fasilitas pemancingan dan rekreasi tersebut sampai ada putusan yang berkekuatan pasti (*inkracht van gewijsde*);

5.3. Bahwa dari apa yang dimintakan oleh Penggugat tersebut di Pengadilan Negeri berpendapat, bahwa suatu tuntutan provisi diperlukan hanya untuk hal yang sangat mendesak dan sebagai tindakan sementara, sedang apa yang dimohon Penggugat

dalam poin angka 1 dan 2 di atas sudah merupakan suatu putusan akhir, oleh karenanya menurut pertimbangan Majelis permohonan provisi tersebut harus ditolak;

5.4. Menimbang, bahwa dalil pokok Penggugat (dalam pokok perkara) dimana Penggugat mendalilkan Tergugat telah melakukan wanprestasi dan untuk mendukung dalil tersebut diajukan bukti-bukti :

P-1. Brosur Tergugat yang menjanjikan adanya "Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi";

P-5. Brosur model baru yang dikeluarkan Tergugat;

P-7. Surat Tergugat kepada YLKI yang menegaskan adanya Site Plan baru;

P-8. Surat Tergugat kepada Itwilkab Bekasi perataan lokasi "Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi";

5.5. Bahwa Tergugat untuk membantah argumentasi para Penggugat telah pula mengajukan bukti-bukti :

T-6. Brosur ke I lokasi kavling Perumahan Taman Naragong Indah, sesuai dengan Site Plan;

T-7. Brosur ke II lokasi kavling Perumahan Taman Naragong Indah, khusus mengenai pemberitahuan tempat pemancingan dan rekreasi yang tidak sesuai Site Plan;

T-8. Brosur ke III lokasi kavling Perumahan Taman Naragong Indah, sesuai dengan Site Plan;

T-9. Site Plan Nomor 11/648.21/Bappeda tanggal 20 Juni 1986;

T-10. Site Plan Nomor 046/649.21/Bappeda tanggal 20 Juni 1991, kavling Perumahan Taman Naragong Indah, bojong Rawa Lumbu, Bekasi;

5.5. Bahwa berdasarkan bukti Tergugat (bukti T-10) terlihat bahwa lokasi pemancingan dan rekreasi yang diberitahukan dalam brosur ke -2 (vide T-7) bukanlah merupakan sarana umum atau sosial, akan tetapi tercantum sebagai kavling efektif untuk dibangun perumahan sederhana Non-KPR BTN;

5.6. Bahwa walau para penggugat menyatakan bukti T-10, diterbitkan Bappeda atas permintaan Tergugat, namun sepanjang sidang tidak ternyata para penggugat membuktikan hal tersebut;

5.7. Bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas Majelis berpendapat, bahwa perubahan lokasi pemancingan dan rekreasi tidak dapat dibebankan kepada Tergugat sebagai telah melakukan perbuatan wanprestasi;

5.8. Bahwa oleh karenanya menurut penilaian Majelis para Penggugat telah tidak berhasil membuktikan dalil gugatannya dan gugatan Penggugat haruslah ditolak keseluruhannya.

6. Diktum Pengadilan Negeri Jakarta Timur

6.1. Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya;

6.2. menghukum Penggugat untuk membayar ongkos perkara

7. Diktum Pengadilan Tinggi Jakarta

7.1. Menerima permohonan banding dari para pembanding (Penggugat asli);

7.2. menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur tanggal 6 April 1993 No.237/Pdt/g/1992/pN.Jak-Tim yang dimohonkan banding tersebut.

8. Pertimbangan Hukum hakim Mahkamah Agung Republik Indonesia

8.1. Menimbang, bahwa keberatan-keberatan yang diajukan oleh para pemohon Kasasi dalam memori kasasinya tersebut pada pokoknya ialah :

- a. Bahwa *judex factie* telah salah menerapkan hukum yaitu keberadaan brosur (bukti P-1) telah diakui oleh termohon kasasi, sehingga terbukti secara sah menurut hukum bahwa termohon kasasi telah menjanjikan “Pemancingan dan Rekreasi” pada para pemohon kasasi dan konsumen lainnya. Namun hal ini tidak ternyata dalam pertimbangan Pengadilan Negeri.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1339 KUHPerdara, brosur (bukti P-1) ini casu adalah merupakan *bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian pendahuluan pembelian rumah* (bukti P-3). Ditinjau dari segi kepatutan apabila termohon kasasi beritikad baik seharusnya ia memenuhi janji-janjinya yang dituangkan dalam brosur. Karena para pemohon kasasi tertarik membeli rumah-rumah yang ditawarkan termohon kasasi tersebut karena adanya fasilitas pemancingan dan rekreasi yang tercantum dalam brosur. Dengan demikian para pemohon kasasi merasa ditipu oleh brosur-brosur (bukti P-1) yang diterbitkan termohon kasasi tersebut;

- b. Bahwa *judex facti* telah salah menerapkan hukum yaitu jika *judex facti* mau “membaca” Site Plan tahun 1986 (bukti T-9) dengan teliti, maka akan terlihat bahwa pada Site Plan tersebut memang tidak ada “Pemancingan dan Rekreasi”. Termohon kasasi mengetahui Site Plan (bukti T-9) itu sebagai demikian, tetapi ia toh membuat, mengedarkan dan menyampaikan brosur (bukti P-1) yang mencantumkan di dalamnya “Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi” (itikad buruk termohon kasasi). Perbuatan termohon kasasi tersebut (bukti T-9) bukanlah unsur yang memaksa termohon kasasi untuk cidera janji, tetapi ia sengaja melanggar ijin yang diberikan Bappeda dengan menjanjikan pada pihak lain

sesuatu (Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi) untuk tujuan meningkatkan usahanya dengan membohongi para langganan.

Demikian pula dengan bukti T-10 tidak merupakan keadaan memaksa yang menurut hukum dapat membebaskan termohon kasasi dari perilaku wanprestasi;

8.2. Menimbang, bahwa terlepas dari keberatan-keberatan kasasi tersebut, *judex facti* telah salah pula dalam menerapkan hukum, dengan pertimbangan sebagai berikut :

- a. Bahwa *judex facti* telah keliru dalam mengambil kesimpulan mengenai dasar gugatan para Penggugat asal/pemohon kasasi;
- b. Bahwa dasar gugatan para Penggugat asal adalah brosur yang dipergunakan oleh Tergugat asal/termohon kasasi dalam mempromosikan perumahan yang dibangun oleh Tergugat asal (bukti P-1) yang mencantumkan janji “ Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi “, sehingga para pemohon kasasi/para penggugat asal dan konsumen lain tertarik untuk membeli;
- c. Bahwa pada hakekatnya Tergugat asal/termohon kasasi mengakui bahwa mereka telah menerbitkan brosur tersebut dalam rangka pemasaran perumahan;
- d. Bahwa cara-cara promosi yang berlebihan ini yang dapat memberikan harapan-harapan kepada para calon pembeli rumah yang ternyata dari semula memang tidak akan dipenuhi (itikad buruk Tergugat asal/termohon kasasi), maka dapat dimengerti kekecewaan yang timbul dalam hati masing-masing pembeli yang telah mengharapkan sarana pemancingan dan rekreasi tersebut;

8.3. Menimbang bahwa akan tetapi seberapa besar nilai kekecewaan tersebut tidak diberikan perincian oleh pemohon kasasi, sehingga ganti rugi yang dimohonkan tidak dapat dikabulkan;

8.4. Bahwa karena sarana rekreasi pemancingan bukan merupakan fasilitas umum dan sosial, maka kepada termohon kasasi/Tergugat asal sebagai Develover tidak dapat dibebankan untuk membangun fasilitas rekreasi dan pemancingan tersebut, sehingga gugatan para Penggugat asal harus ditolak;

8.5. Menimbang bahwa berdasarkan apa yang dipertimbangkan di atas, juga berdasarkan pertimbangan pada keberatan-keberatan (data 8.1.a dan b), maka menurut pendapat Mahkamah Agung terdapat cukup alasan untuk mengabulkan permohonan kasasi yang diajukan oleh para pemohon kasasi/Penggugat asal tersebut, dengan membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Jakarta tanggal 7 Pebruari 1994 No.496/Pdt/1993/PT.DKI dan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur tanggal 6 April 1993 No. 237/Pdt/G/1992/PN. Jak-Tim, sehingga Mahkamah Agung akan mengadili sendiri perkara ini yang amarnya sebagaimana yang akan disebutkan dibawah ini.

9. Diktum Mahkamah Agung Republik Indonesia

9.1. Mengabulkan permohonan Kasasi dari pemohon kasasi/Penggugat asal;

9.2. Menyatakan bahwa karena seberapa besar nilai kekecewaan yang timbul dari masing-masing Penggugat yang telah mengharapkan sarana pemancingan dan rekreasi tersebut tidak diberikan perincian oleh para pemohon kasasi, sehingga ganti rugi yang dimohonkan tidak dapat dikabulkan/ ditolak;

9.3. Menyatakan bahwa karena sarana rekreasi dan fasilitas pemancingan bukan merupakan fasilitas umum atau sosial, maka kepada termohon kasasi/Tergugat asal sebagai Develover tidak dapat dibebankan untuk membangun fasilitas rekreasi dan pemancingan tersebut, sehingga gugatan para Penggugat asal ditolak;

9.4. Menghukum pemohon kasasi / para Penggugat asal untuk membayar biaya perkara, baik yang timbul dalam tingkat pertama dan tingkat banding maupun yang timbul dalam tingkat kasasi.

Mencermati putusan Mahkamah Agung R.I tersebut, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 1339 KUHPerdara, brosur (bukti P-1) in casu adalah merupakan *bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian pendahuluan pembelian rumah* (bukti P-3). Ditinjau dari segi kepatutan apabila termohon kasasi beritikad baik seharusnya ia memenuhi janji-janjinya yang dituangkan dalam brosur. Karena para pemohon kasasi tertarik membeli rumah-rumah yang ditawarkan termohon kasasi tersebut karena adanya fasilitas pemancingan dan rekreasi yang tercantum dalam brosur. Dengan demikian para pemohon kasasi merasa ditipu oleh brosur-brosur (bukti P-1) yang diterbitkan termohon kasasi tersebut Oleh karenanya, konsumen berhak mendapatkan perlindungan hukum atas informasi yang tercantum dalam brosur perumahan yang diterbitkan pengembang.

Karakteristik brosur perumahan disamping sebagai iklan atau media informasi, juga merupakan salah satu bentuk penawaran langsung kepada konsumen yang dilakukan petugas-petugas pengusaha real-estate pada waktu diadakan pameran. Seperti telah dikemukakan dimuka, bahwa penawaran itu dapat berbentuk langsung maupun tidak langsung dengan melalui praktek-praktek pemasaran seperti promosi, iklan, pemasangan papan pengumuman dan sebagainya.

Menurut Rutten seperti yang dikutip J.Satrio, yang namanya penawaran adalah suatu usul yang ditujukan kepada pihak lain untuk menutup perjanjian, dimana usul

tersebut telah ditetapkan sedemikian rupa, sehingga penerimaan (akseptasi) pihak lain segera akan melahirkan perjanjian.²³.

Permasalahan muncul apabila janji-janji yang tercantum dalam brosur perumahan sebagai bentuk penawaran, ternyata tidak dituangkan dalam perjanjian pokoknya, apakah janji yang tercantum dalam brosur itu mengikat. Sementara pengembang menganggapnya bukan janji, tetapi sekedar penawaran memperkenalkan hasil produknya.

Namun mencermati pasal 1320 KUHPdata, antara lain tentang "kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya", maka untuk tercapainya kesepakatan tentunya harus ada satu pihak yang menawarkan, dan ada yang menerima penawaran tersebut, sehingga dengan diterimanya brosur perumahan sebagai bentuk penawaran yang ditindaklanjuti dengan perjanjian pembelian rumah dengan fasilitas KPR, dapat dikatakan bahwa brosur perumahan merupakan bagian dari perjanjian pembelian rumah.

Hal tersebut diatas ditegaskan oleh Purwahid Patrik, bahwa di dalam mengkaji penawaran agar dapat berlaku menurut hukum harus memuat unsur-unsur essensiil dari perjanjian, kalau tidak hanya sebagai undangan untuk melakukan penawaran. Seberapa jauh penawaran itu mengikat. Penawaran itu mengikat kalau tidak ditentukan secara tegas, maka akan dipakai kebiasaan (kebiasaan perdagangan) yaitu kapan saat

²³ J. Satrio, *Hukum Perjanjian* (Jakarta : 1992), hal. 175.

perjanjian itu ditutup atau kapan kesepakatan terjadi.²⁴ Hal tersebut juga sependapat dengan Az.Nasution, mengingat bahwa dengan diterbitkannya brosur perumahan itu ditawarkan sesuatu, maka apabila penawaran itu diterima konsumen, antara lain dalam bentuk ia mencari dan mendapatkan produk konsumen yang ditawarkan itu, tentunya brosur sebagai bentuk penawaran itu merupakan bagian dari perjanjian.²⁵

Dalam berbagai literatur perlindungan konsumen dinyatakan bahwa periklanan (advertising) merupakan bagian dari kegiatan pemasaran (marketing). Sebagai bagian dari kegiatan pemasaran, iklan merupakan sarana untuk menyampaikan informasi mengenai manfaat barang dan jasa bagi konsumen serta keunggulannya dibandingkan dengan produk sejenis lainnya. Oleh karena kalau brosur perumahan dikatakan termasuk katagori iklan merupakan salah satu daya tarik utama bagi konsumen dalam menentukan pilihan, yang didalamnya kadang-kadang dijanjikan berbagai fasilitas, pihak-pihak yang terlibat di dalam penerbitan iklan melalui media apapun ternyata tidak bertanggung jawab apabila di dalam kenyataannya tidak sesuai dengan yang diiklankan.

Namun demikian mensitir pendapat dari beberapa sarjana dan Badan Pembinaan Hukum Nasional bahwa hakekat iklan bagi konsumen adalah merupakan janji dari pihak-pihak yang mengumumkannya. Untuk dinyatakan sebagai janji atau sebagai unsur dari perjanjian, maka pernyataan dalam iklan merupakan pernyataan kehendak (*wisverklaring*) dari pihak yang membuatnya dan pernyataan kehendak itu merupakan unsur dari perjanjian.

²⁴ Ibid, hal. 165

²⁵ Purwahid Patrik, *Hukum Perdata II (Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian dan Undang-undang)*, jilid I (FH-UNDIP:1988), hal.13-14.

Demikian juga dalam iklan real estate dengan melalui media brosur perumahan dinyatakan dalam tata krama periklanan yang disempurnakan bahwa :

1. Iklan real estate (perumahan, rumah susun, perkantoran dan sebagainya) hanya dapat dimediasi jika telah memperoleh seluruh izin yang diperlukan dari yang berwenang, serta bebas dari tuntutan oleh pihak manapun.
2. Syarat-syarat pembayaran, lokasi, status tanah dan bangunan harus jelas dan lengkap dicantumkan dalam iklan atau brosur yang dirujuk oleh iklan tersebut.
3. Informasi dasar : mengenai rincian jumlah waktu dan cara pembayaran harus jelas dan lengkap dicantumkan dalam iklan tersebut, sehingga konsumen mengetahui hak dan kewajibannya.

Jadi walaupun brosur perumahan dikarakteristikan sebagai iklanpun sebenarnya merupakan pernyataan kehendak dari produsen (pengembang) untuk menarik minat konsumen membeli produknya. Seperti ditegaskan di dalam salah satu asas umum kode etik periklanan yang menetengahkan bahwa iklan harus jujur, bertanggung jawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku.

3.1.3.2. Tanggung jawab para pihak yang terlibat dalam proses pemilikan rumah dengan melalui fasilitas kredit pemilikan rumah

Dalam proses pemilikan rumah melalui fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR), melibatkan tiga unsur, yaitu :

- a. Konsumen, sebagai debitur yang semula sebagai pembeli rumah;
- b. Pengembang, sebagai penyedia rumah;
- c. Bank, sebagai unsur pemberi kredit.

Ketiga unsur ini turut didalam suatu proses pemberian kredit pemilikan rumah.

Dari hasil penelitian di lapangan yang dilakukan penulis menunjukkan bahwa tidak adanya tanggung jawab yang dimiliki pelaku usaha barang dan atau jasa (pengembang maupun bank sebagai pihak pemberi dana), terkait dengan adanya brosur perumahan yang menyimpang yang pada realitanya tidak terealisasi. Masing-masing pihak (pengembang maupun pihak bank) saling melemparkan tanggungjawab, apabila konsumen menyampaikan keluhannya.

Bahkan pihak bank sebagai pihak pemberi dana sudah memberi rambu-rambu di dalam salah satu klausulnya yang tercantum dalam perjanjian kredit pemilikan rumah antara konsumen dengan BTN, menyebutkan, bahwa :

“Dengan menempati rumah tersebut Debitur menurut hukum dianggap telah mengetahui menerima sepenuhnya keadaan sebagaimana yang diterimanya dari....., sehingga apabila dikemudian hari ternyata ada cacat ataupun kekurangan apapun juga termasuk didalamnya cacat tersembunyi, kiranya demikian itu ternyata ada pada rumah tersebut, maka hal itu semata-mata menjadi tanggung jawab Debitur sendiri dan Bank tidak dapat dikaitkan atau dipertanggungjawabkan dengan cara atau dalih apapun juga atasnya”.

Dalam kenyataannya brosur perumahan tidak terealisasi, pihak pengembang tidak bertanggung jawab sebagai pihak yang menerbitkan brosur perumahan. Kasus yang penulis teliti terlihat dalam Keputusan Mahkamah Agung R.I No. 3138/Pdt/1994 dimana konsumen menggugat kepada pengembang atas brosur perumahan yang pada kenyataannya tidak terealisasi untuk menyediakan fasilitas yang telah dijanjikan pihak pengembang. Dalam brosur perumahan tercantum berbagai fasilitas antara lain fasilitas sosial yang dijanjikan developer yaitu adanya tempat rekreasi pemancingan, namun kenyataannya lokasi untuk pemancingan dibangun perumahan.

Dalam gugatan tersebut, putusan Pengadilan Negeri maupun Putusan Pengadilan Tinggi, konsumen dikalahkan malahan digugat balik dengan alasan

mencemarkan nama baik pengembang. Keputusan MA RI pun dalam diktumnya menyatakan bahwa sarana rekreasi dan fasilitas pemancingan bukan merupakan fasilitas umum atau sosial, maka kepada developer tidak dapat dibebankan untuk membangun fasilitas rekreasi dan pemancingan tersebut, sehingga gugatan para penggugat (konsumen) ditolak.

Dari kasus tersebut diatas, mencerminkan bahwa apabila dalam realitanya brosur perumahan tidak terealisasi, pihak pengembang tidak bertanggung jawab untuk menyediakan fasilitas yang telah dijanjikan yang tercantum dalam brosur perumahan.

Dari hasil penelitian di lapangan juga menunjukkan bahwa brosur perumahan yang pada realitanya tidak terealisasi, dikarenakan kondisi terbatasnya dana, sehingga isi yang tercantum dalam brosur perumahan seperti fasilitas sosial maupun umum diselesaikan secara bertahap. Demikian juga mengenai kualitas bahan bangunan yang dipakai disesuaikan dengan keadaan dan kondisi perusahaan yang bersangkutan, pernyataan ini sebagaimana diungkapkan oleh seorang konsumen penghuni perumahan dalam mengklaim brosur perumahan yang pada realitanya tidak terealisasi, menyatakan :

Sebagai penghuni perumahan real estat saya mempunyai hak untuk diberikan ganti rugi atas kualitas bahan bangunan yang tidak sesuai dengan apa yang tercantum dalam brosur perumahan, namun pihak pengembang menolak untuk memberikan ganti rugi, dengan mengganti sesuai dengan kualitas yang tercantum dalam brosur perumahan, dengan alasan perusahaan saat ini dalam kondisi menurun dengan masalah keuangannya.²⁶

Dari kasus terhadap brosur perumahan yang tidak tereliris, pada umumnya pengembang tidak bertanggung jawab atas apa yang telah dijanjikan seperti yang tercantum dalam brosur. Terkait dengan permasalahan diatas, seperti kita ketahui bahwa

²⁶ Wawancara dengan konsumen penghuni perumahan Plamongan Indah

dalam Hukum Perdata dikenal istilah tanggung jawab produk yang berasal dari istilah asing "product liability" atau product aansprakelijkheid" sekalipun ada yang lebih tepat diterjemahkan sebagai tanggung jawab produsen yakni istilah Jerman yang sering dipakai dalam kepustakaan "Produzenten-haftung".²⁷

Pengertian tanggung jawab produk menurut Agnes M.Toar adalah tanggung jawab produsen untuk produk yang telah dibawanya ke dalam peredaran, yang menimbulkan atau menyebabkan kerugian karena cacat yang melekat pada produk tersebut.²⁸

Dari definisi diatas dapat dijabarkan atas bagian-bagian sebagai berikut :

1. tanggung jawab meliputi baik tanggung jawab kontraktual atau perjanjian maupun tanggung jawab berdasarkan undang-undang (perbuatan melanggar hukum, pasal 1365 KUHPerdata)
2. para produsen yang dimaksud adalah produsen atau pembuat, grosir, leveransir dan pengecer (detailer);
3. produk adalah semua benda bergerak maupun tidak bergerak;
4. yang telah dibawa produsen ke dalam peredaran;
5. menimbulkan kerugian yang ditimbulkan oleh produk dan kerusakan atau musnahnya barang.
6. cacat yang melekat pada produk dalam artian kekurangan pada produk yang menjadi penyebab timbulnya kerugian.

Selama ini ada sedikit perbedaan pengertian antara tanggung jawab produk

²⁷ Agnes M.Toar, *Tanggung Jawab Produk Dan Sejarah Perkembangannya Di Beberapa Negara* (Yogyakarta:1988), hal.1

²⁸ Agnes M.Toar, *Ibid*, hal.2

dengan tanggung jawab produsen. Tanggung jawab produk adalah istilah hukum berasal dari alih bahasa istilah 'product liability. Tanggung jawab pelaku usaha didasarkan pada Tanggung jawab produk, yaitu tanggung jawab perdata secara langsung (strict liability) atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkannya disebabkan oleh keadaan tertentu atas produk (cacat atau membahayakan orang lain). Berbeda dengan tanggung jawab produsen yang hanya menyangkut tanggung jawab karena tidak berfungsinya barang atau jasa yang diperjual belikan itu (karena ada cacat tersembunyi).

Dalam penulisan tesis ini, penulis menggunakan istilah tanggung jawab produsen Di dalam pasal 1365 KUHPerdata menentukan bahwa :

"tiap perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut".

Kesimpulan dari pasal tersebut adalah bahwa setiap orang berhak mendapatkan ganti rugi atas perbuatan atau kelalaian produsen. Namun untuk mendapatkan ganti rugi tersebut undang-undang membebankan pembuktian kesalahan pada konsumen atas produk yang dihasilkan produsen tersebut. Hal ini terlihat pula dalam pasal 1865 KUHPerdata yang menentukan :

"setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak atau guna meneguhkan haknya sendiri, maupun membantah hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut".

Dengan demikian apabila apa yang telah dijanjikan yang tertuang dalam brosur perumahan yang produsen tawarkan, ternyata dalam realitanya tidak terealisasi, maka produsen bertanggung jawab atas produk (rumah) yang mereka tawarkan. Tanggung

jawab produsen dalam hal ini dapat memberikan ganti rugi kepada konsumen yang dirugikan, hal ini merupakan salah satu kewajiban produsen.

Dengan berlakunya Undang-undang No.8 tahun 1999 tentang perlindungan Konsumen, apabila pelaku usaha dalam menjalankan usahanya melanggar larangan-larangan dan/atau menimbulkan kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan, maka ia bertanggungjawab memberikan ganti rugi. Ganti rugi dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi (lihat Pasal 19 UU Perlindungan Konsumen).

Badan penyelesaian sengketa konsumen berwenang menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp.200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) (lihat Pasal 60 ayat 2 UU Perlindungan Konsumen).

Disamping itu pelaku usaha periklanan juga bertanggungjawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut (periksa Pasal 20 UU Perlindungan Konsumen).

Konsumen sama sekali tidak mengetahui bahan-bahan yang digunakan, proses produksi yang dijalankan pelaku usaha. Karena itu pembuktian oleh konsumen tentang perilaku pelaku usaha yang menyimpang dan merugikan konsumen berkenaan dengan produk konsumen yang mereka hasilkan, merupakan hal yang makin berat. Oleh karena

beban pembuktian atas kesalahan, sengaja atau tidak sengaja dari pelaku usaha wajib dibebankan kepada pelaku usaha sendiri (pembuktian terbalik). Dalam UU ini ternyata telah mengantisipasinya seperti tercantum dalam pasal 19 ayat (5), bahwa pelaku usaha tidak bertanggung jawab apabila dapat membuktikan kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen. Pelanggaran kewajiban dan perbuatan-perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha tidak adil apabila diwajibkan kepada konsumen untuk membuktikannya sebagaimana ketentuan hukum acara umum yang berlaku (di pengadilan negeri).

Namun demikian di dalam pasal 27 UU ini disebutkan, bahwa pelaku usaha yang memproduksi barang dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen, apabila :

1. barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau dimaksudkan untuk diedarkan;
2. cacat barang timbul pada kemudian hari;
3. cacat timbul akibat ditaatnya ketentuan mengenai kualifikasi barang;
4. kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen;
5. lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.

Dari ketentuan pasal tersebut diatas, agaknya merupakan pasal “penolong “ bagi pelaku usaha, agar dibebaskan dari tanggung jawab walaupun nyata-nyata sangat merugikan konsumen. Mencermati pasal ini memperlihatkan bahwa posisi pelaku usaha lebih kuat daripada konsumen.

Penyebutan pelaku usaha agaknya memerlukan rincian lebih lanjut tentang siapa saja yang termasuk pelaku usaha dan bagaimana beban tanggung jawabnya. Yang dimaksud pelaku usaha terdiri dari penyedia dana (investor); pembuat barang atau jasa (produsen) dan atau; pedagang (distributor). Namun dalam dunia periklanan terdapat

pelaku usaha yang dapat dipertanggung jawabkan yaitu sebagai pengiklan (perusahaan pemesan iklan); perusahaan periklanan; dan media yang menyiarkan iklan (elektronik dan non elektronik). Penjelasan pasal-pasal yang berkaitan dengan masing-masing ketiga “sub pelaku usaha” tersebut tidak memuat keterangan apapun, kecuali cukup jelas. Sehingga perlunya ditegaskan siapa yang sungguh-sungguh bertanggung jawab salah satu dari ketiga sub pelaku usaha yang merugikan konsumen.

Berkaitan dengan hal siapa yang bertanggung jawab, apabila brosur perumahan pada kenyataannya tidak terealisasi, menurut Bapak Bakti Subakti menyatakan bahwa bobot tanggung jawab menurut peran pelaku sebagai berikut :²⁹.

Setiap komponen pemasar, pengiklan, perusahaan Periklanan dan media Periklanan mempunyai tanggung jawab menurut peran dan bobot keterlibatan masing-masing dalam penciptaan dan penyebaran pesan-pesan iklan.

1. Pengiklan dalam hal ini pengembang bertanggung jawab atas benarnya informasi tentang produk yang diberikan kepada Perusahaan Periklanan. Termasuk ikut memberikan arah; batasan dan masukan pada pesan iklan, sehingga tidak terjadi janji yang berlebihan (overclaim) atas kemampuan nyata produk;
2. Perusahaan Periklanan bertanggung jawab atas ketepatan unsur persuasi yang dimaksudnya dalam pesan iklan, melalui pemilihan dan pemilihan informasi yang diberikan Pengiklan, maupun dalam upaya menggali dan mendayagunakan kreativitasnya;
3. Media Periklanan bertanggung jawab atas kesepadanan antara pesan iklan yang disiarkannya dengan nilai-nilai sosial budaya dari profil khalayak sasarannya.

²⁹ Wawancara dengan Mantan Pengawas Periklanan Indonesia

Sebagai Lembaga Pengawas Periklanan Indonesia mengharapkan para pengembang perumahan di dalam menerbitkan brosur perumahan mengindahkan etika periklanan dan batasan-batasannya seperti yang telah diikrarkan dalam Tata Krama dan Tata cara Periklanan Indonesia yang Disempurnakan yang antara lain asasnya menyatakan bahwa iklan harus jujur, bertanggung jawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku. Iklan harus jujur dalam arti bahwa iklan tidak boleh menyesatkan, antara lain dengan memberikan keterangan yang tidak benar, mengelabui dan memberikan janji yang berlebihan.

3.2. Faktor-faktor yang mempengaruhi upaya hukum yang dilakukan konsumen belum mencerminkan perlindungan baginya

Perlindungan hukum merupakan salah satu tujuan yang diharapkan dapat tercapai ketika penegakan hukum dilaksanakan dengan baik. Gugatan yang telah dilakukan konsumen seperti telah dikemukakan dimuka, tidak membawa hasil yang diharapkan dapat memberikan perlindungan, namun malah sebaliknya.

Setidaknya untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi upaya hukum yang telah dilakukan konsumen belum terwujud, kita juga tidak ada salahnya mengetahui faktor pendorong yang sebenarnya dapat mewujudkan hak-hak konsumen, sehingga dengan demikian akan dapat diketahui kelemahannya.

Faktor pendorong tersebut antara lain adanya ketentuan yang mengatur perlindungan hukum bagi konsumen perumahan; adanya lembaga yang membantu konsumen seperti Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) maupun Real Estat (REI) yang merupakan wadah organisasi pengembang swasta.

Faktor yang menghambat terwujudnya perlindungan hukum bagi konsumen pada dasarnya dapat dilihat dari faktor yang mempengaruhi penegakan hukum itu sendiri, yaitu faktor aturannya sendiri yang masih lemah, faktor aparat penegak hukumnya, faktor sarana pendukung dan faktor kesadaran masyarakatnya.

Berdasarkan pengamatan dan studi kepustakaan yang telah dilakukan, secara garis besar penghambat tersebut dapat dikelompokkan dalam dua hal, yaitu faktor yang berasal dari diri konsumen sendiri maupun faktor yang berasal dari luar konsumen, seperti pengembang, maupun masih lemahnya ketentuan yang mengatur perlindungan konsumen perumahan.

3.2.1. Faktor pendorong

1.1. Adanya ketentuan yang memberikan perlindungan bagi konsumen dalam perjanjian kredit pemilikan rumah

Hukum konsumen, terutama hukum perlindungan konsumen mendapatkan landasan hukumnya pada Undang-undang Dasar 1945, Pembukaan, Alinea ke -4 berbunyi :

“.....Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang *melindungi segenap bangsa Indonesia.....*”

Dari kata “melindungi”, menurut hemat penulis didalamnya terkandung pula asas perlindungan (hukum) pada segenap bangsa, tak terkecuali pengusaha maupun konsumen.

Landasan hukum lainnya terdapat pada ketentuan yang termuat dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945, yang berbunyi :

“Tiap-tiap warga negara berhak atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

Sesungguhnya apabila kehidupan seseorang terganggu atau diganggu oleh pihak-pihak lain, maka alat-alat negara akan turun tangan untuk melindungi atau mencegah terjadinya gangguan tersebut, apalagi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan merupakan hak dari warga negara dan hak semua orang.

Selanjutnya untuk melaksanakan perintah Undang-undang Dasar 1945 melindungi segenap bangsa, maka dalam hal ini khususnya melindungi konsumen, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menetapkan berbagai Ketetapan MPR, khususnya sejak tahun 1978. Dengan ketetapan terakhir MPR tahun 1993 (TAP-MPR) makin jelas kehendak rakyat atas adanya perlindungan konsumen, sekalipun dengan kualifikasi yang berbeda-beda pada masing-masing ketetapan.

Pada TAP-MPR 1993 telah disusun dalam satu nafas, dalam satu baris kalimat, tentang kaitan antara produsen dan konsumen. Susunan kalimat tersebut adalah :

“.....meningkatkan pendapatan produsen dan melindungi kepentingan konsumen”.

Disamping itu juga di dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-undang No.4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman disebutkan :

“Setiap warga negara mempunyai hak untuk menempati dan /atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur”.

Selanjutnya Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Perumahan menyebutkan :

- “ Setiap orang atau badan yang membangun rumah atau perumahan wajib :
- a. mengikuti persyaratan teknis, ekologis, dan administratif;
 - b. melakukan pemantauan lingkungan yang terkena dampak berdasarkan rencana pemantauan lingkungan;
 - c. melakukan pengelolaan lingkungan berdasarkan rencana pengelolaan lingkungan.

Kemudian di dalam Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat nomor 61/KPTS/1994 menyebutkan tentang Perubahan Surat Keputusan No.05/KPTS/1993 tentang pengadaan perumahan dan permukiman dengan dukungan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah siap bangun (KP-KSB) Kredit Pemilikan Rumah sangat sederhana (KP-RSS); Kredit Pemilikan Rumah Sederhan (KP-RS).

Meskipun dengan diundangkannya Undang-undang tersebut dikatakan telah tertinggal dari negara-negara lain, namun pada sisi yang lain diharapkan Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen (UU No. 8 Tahun 1999) ini mempunyai sifat antisipatif, sehingga masalah-masalah yang menyangkut kepentingan konsumen dapat terakomodasi dengan jelas melalui undang-undang ini.

Menurut Pasal 1 point (1) UU Perlindungan Konsumen, yang dimaksud perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Pengertian “perlindungan konsumen” tampaknya diartikan cukup luas menjamin (perlindungan) adanya kepastian hukum bagi konsumen secara konstitusional.

Pembentukan UU Perlindungan Konsumen pada dasarnya, antara lain dimaksudkan memberikan tempat yang seimbang antara pelaku usaha dengan konsumen. Masalah keseimbangan ini secara tegas dinyatakan dalam asas perlindungan konsumen. Dalam Pasal 2 UU Perlindungan Konsumen disebutkan bahwa: “Perlindungan Konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum”. Dalam Penjelasan disebutkan: “Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materiil ataupun spirituil”.

Di dalam Pasal 8 point 1 huruf (f) disebutkan: "bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/jasa yang tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan, atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut. Demikian juga di dalam Pasal 9 point (1) huruf k disebutkan bahwa : "Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan /atau seolah-olah menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.

Disamping itu di dalam Pasal 10 ditegaskan bahwa : "Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai:

- a. harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
- b. kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
- c. kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atau suatu barang dan/atau jasa;
- d. tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
- e. bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

Apabila pelaku usaha dalam menjalankan usahanya melanggar larangan-larangan dan/atau menimbulkan kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan, maka ia bertanggungjawab memberikan ganti rugi. Ganti rugi dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi (lihat Pasal 19 UU Perlindungan Konsumen). Disamping itu pelaku usaha periklanan juga bertanggungjawab atas iklan

yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut (periksa Pasal 20 UU Perlindungan Konsumen).

Mengenai pembuktian oleh konsumen tentang perilaku pelaku usaha yang menyimpang dan merugikan konsumen berkenaan dengan produk konsumen yang mereka hasilkan, merupakan hal yang makin berat. Oleh karena itu, beban pembuktian atas kesalahan, sengaja atau tidak sengaja dari pelaku usaha wajib dibebankan kepada pelaku usaha sendiri (pembuktian terbalik). Dalam UU ini ternyata telah mengantisipasinya seperti tercantum dalam pasal 19 ayat (5), bahwa pelaku usaha tidak bertanggung jawab apabila dapat membuktikan kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen. Pelanggaran kewajiban dan perbuatan-perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha tidak adil apabila diwajibkan kepada konsumen untuk membuktikannya sebagaimana ketentuan hukum acara umum yang berlaku (di pengadilan negeri).

Dalam ketentuan mengenai klausula baku ini diatur dalam Bab V tentang Ketentuan Pencantuman Klausula Baku yang hanya terdiri dari satu pasal, yaitu pasal 18. Pasal 18 tersebut secara prinsip mengatur mengenai dua macam larangan yang diberlakukan bagi para pelaku usaha yang membuat perjanjian baku dan/atau mencantumkan klausula baku dalam perjanjian yang dibuat olehnya. Pasal 18 ayat (1) mengatur mengenai larangan pencantuman klausula baku, dan pasal 18 ayat (2) mengatur mengenai "bentuk" atau format serta penulisan perjanjian baku yang dilarang.

Jadi pada dasarnya Undang-undang Perlindungan Konsumen tidak melarang pelaku usaha untuk membuat perjanjian baku yang memuat Klausula Baku atas setiap dokumen dan/ atau perjanjian transaksi usaha perdagangan barang dan/atau jasa, selama

dan sepanjang Perjanjian Baku dan/atau Klausula Baku tersebut tidak mencantumkan ketentuan sebagaimana dilarang dalam pasal 18 baik ayat (1) maupun ayat (2).

Dalam undang-undang Perlindungan Konsumen dikatakan bahwa Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan kewajiban pelaku usaha. Untuk mewujudkannya, maka dibentuklah badan yang secara khusus atau resmi oleh pemerintah, maupun swasta, yaitu

1. BPKN (Badan Perlindungan Konsumen Nasional)

Dalam ketentuan umum, Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) adalah badan yang dibentuk untuk membantu upaya pengembangan perlindungan konsumen, yang mempunyai tugas (Pasal 34 huruf f) , menerima pengaduan tentang perlindungan konsumen dari masyarakat, lembaga perlindungan konsumen, swadaya masyarakat atau pelaku usaha. Sekalipun fungsi badan ini hanya memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen (pasal 33), tetapi ia berhak dalam menjalankan fungsinya itu untuk menerima pengaduan konsumen. BPKN berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia dan bertanggung jawab kepada Presiden.

2. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat

Dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat didefinisikan sebagai lembaga non-pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh Pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen.

Dalam rumusan pasal 44 ayat (3), dikatakan bahwa lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat mempunyai tugas yang meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

- a. menyebarkan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban dan kehati-hatian konsumen dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. memberikan nasihat kepada konsumen yang memerlukan;
- c. bekerjasama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen;
- d. membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen;
- e. melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.

Menurut Undang-undang Perlindungan Konsumen, yang dimaksud konsumen adalah konsumen akhir. Oleh karena itu sengketa konsumen dalam bahasan ini adalah hanya melibatkan antara pelaku usaha dengan pemakai langsung barang dan/atau jasa. Konsumen yang merasa dirugikan akibat menggunakan barang dan/jasa dapat menuntut ganti rugi kepada pelaku usaha yang memproduksi barang dan/atau jasa tersebut.

Di dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen upaya penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan melalui :

1. Non litigasi (diluar pengadilan);
2. Litigasi (Pengadilan).

Konsumen yang dirugikan dapat menempuh jalur melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa. Konsumen dapat menggugat pelaku usaha di luar pengadilan melalui *Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen* (BPSK) dan melalui peradilan yang berada dilingkungan peradilan umum (pasal 45 ayat 1).

BPSK berwenang menyelesaikan sengketa konsumen melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi (Pasal 52 huruf a). *BPSK wajib mengeluarkan putusan bersifat final dan mengikat* (Pasal 54 ayat 3 jo penjelasan otentiknya) paling lambat 21 hari kerja sejak gugatan diterima (Pasal 55). Kedudukan BPSK berada di Daerah Tingkat II yang dapat menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha serta menetapkan ada atau tidaknya kerugian di pihak konsumen. Apabila para pihak keberatan menerima putusan, maka pengadilan negeri adalah badan yang berwenang untuk memeriksanya kembali (Pasal 56 ayat 2). Selanjutnya Kasasi kepada Mahkamah Agung dapat dilakukan dan wajib mengeluarkan putusan dalam waktu paling lambat 30 hari menerima permohonan Kasasi.

Di dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen Pasal 46 point (1) disebutkan bahwa: gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh :

- a. seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
- b. sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;
- c. lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas, bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;
- d. pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.

Pada prinsipnya penyelesaian sengketa di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak terulangnya lagi kerugian yang diderita konsumen (lihat pasal 47). Di dalam penjelasan pasal 47 disebutkan bentuk jaminan yang

dimaksud adalah berupa pernyataan tertulis yang menerangkan bahwa tidak akan terulang kembali perbuatan yang merugikan konsumen tersebut.

Di dalam proses pemilikan rumah dengan fasilitas KPR, apabila produsen tidak memenuhi apa yang telah disepakati bersama yang dituangkan dalam suatu dokumen dan konsumen dirugikan akibat produk yang dihasilkan tersebut, maka konsumen menuntut ganti rugi. Yang pertama, tuntutan ganti rugi yang dilakukan konsumen dilakukan dengan cara musyawarah (non litigasi) dengan produsen untuk memenuhi hak-haknya.

Ketentuan yang melindungi konsumen, juga diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Dalam ketentuan ini, apabila penyelesaian sengketa secara damai ini tidak memberikan ganti rugi kepada konsumen, maka konsumen berhak mendapatkan advokasi atau perlindungan dengan menuntut ke pengadilan dengan mengajukan gugatan. Konsumen dapat mengajukan gugatan untuk menuntut ganti rugi, berdasar wanprestasi atau perbuatan melawan hukum, tergantung dari hubungan hukum konsumen dan produsen yang merugikannya.

Konsumen yang dirugikan dapat menggugat berdasar perbuatan melawan hukum (pasal 1365 KUHPerdata) terhadap brosur perumahan yang merupakan iklan yang memperdayakan. Hal ini ditegaskan pula oleh Purwahid Patrik, bahwa masyarakat yang dirugikan karena adanya reklame yang memperdayakan dapat menggugat berdasar pasal 1365 KUHPerdata dengan pembalikan beban pembuktian tentang kesalahan dari produsen, pengusaha, pedagang, dan lain-lain yang membuat reklame itu.³⁰

³⁰ Purwahid Patrik, *Reklame Yang Memperdayakan* (Semarang:1972), hal.172.

Pasal 1365 KUHPerdota mengenai perbuatan melawan hukum yang merupakan salah satu sumber penting dari perikatan, menyatakan:

Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian pada seorang lain mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian.

Pasal 1365 KUHPerdota ini tidak memberikan perumusan mengenai perbuatan melawan hukum, tetapi hanya mengatur kapan seseorang dikatakan melakukan perbuatan melawan hukum dan merugikan pihak lain, dan orang yang dirugikannya tersebut dapat melakukan tuntutan ganti rugi.

Tidak semua perbuatan melawan hukum dapat digugat, karena ada unsur pembeda tersebut berupa keadaan memaksa (*overmacht*), pembelaan terpaksa (*noodweer*), ketentuan undang-undang (*wettelijk voorschrift*) dan perintah jabatan (*wettelijk bevel*).

Konsumen disamping dapat menggugat berdasar perbuatan melawan hukum, juga dapat menggugat berdasar wanprestasi (pasal 1234 KUHPerdota), apabila antara konsumen dengan produsen sebelumnya terdapat hubungan kontraktual atau perjanjian. Bentuk-bentuk dari wanprestasi adalah produsen tidak memenuhi prestasi sama sekali; produsen terlambat dalam memenuhi prestasi; produsen berprestasi tidak sebagaimana mestinya. Sedangkan akibat dari wanprestasi adalah :

- a. produsen mengganti kerugian;
- b. benda yang dijadikan obyek dari perikatan sejak saat tidak dipenuhinya kewajiban menjadi tanggung jawab dari produsen;
- c. jika perikatan itu timbul dari perjanjian yang timbal balik, maka konsumen dapat minta pembatalan perjanjian;

Disamping itu produsen yang wanprestasi, maka konsumen dapat menuntut salah satu dari 5 kemungkinan sebagai berikut:

- a. dapat menuntut pembatalan atau pemutusan perjanjian;
- b. dapat menuntut pemenuhan perjanjian;
- c. dapat menuntut pengganti kerugian;
- d. dapat menuntut pembatalan dan pengganti kerugian;
- e. dapat menuntut pemenuhan dan pengganti kerugian.

1.2. Adanya lembaga yang membantu konsumen dalam mewujudkan hak-haknya.

1.2.1. LP2K (Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen) Semarang

Usaha-usaha memberikan perlindungan kepada konsumen tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah saja, melainkan juga oleh pihak swasta. Adanya LP2K (Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen) Semarang sebagai salah satu Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak dalam perlindungan konsumen juga turut berpartisipasi dalam memberikan perlindungan bagi konsumen perumahan.

Upaya yang dilakukan oleh LP 2K Semarang tidak hanya menerima pengaduan dari konsumen saja, namun juga mengadakan pengamatan maupun penelitian di lapangan berkaitan dengan kasus perumahan. Berdasarkan pengamatan dan penelitian pihak LP2K Semarang, memberikan katagorisasi terhadap kasus pemilikan rumah dengan melalui fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR), adalah seperti yang tersebut dalam tabel dibawah ini.³¹.

³¹ Hasil Penelitian LP2K, *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Perumahan di Jawa Tengah*, 1998, hal.1-5

Variabel	Indicator
1. Fasilitas Sosial dan fasilitas umum	<ul style="list-style-type: none"> a. Tempat Ibadah b. Jalan c. Tempat bermain atau taman rekreasi d. Fasilitas Olah raga e. Mini Market f. Sekolah g. Fasilitas Kesehatan
2. Kualitas Bangunan	<ul style="list-style-type: none"> a. Pondasi b. Atap (Roof) c. Konstruksi Bangunan d. Tembok (wall) e. Pintu dan jendela f. Lantai g. Interior
3. Kontrak Standar	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengikatan Jual Beli Rumah (PPJB) b. Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah
4. Promosi (Advertisement), melalui Brosur perumahan; Mass Media; Bill Board dll.	<ul style="list-style-type: none"> a. Fasilitas telepon; air PDAM; dan listrik b. The location profit : bebas banjir; dekat pusat kota (hanya 5 menit); shopping center.
5. Perijinan	a. Status tanah : Sertifikat; IMB; SIPPT
6. Lokasi	<ul style="list-style-type: none"> a. Kawasan industri b. Kawasan perumahan
7. Kredibilitas developer	a. Terdaftar sebagai anggota REI

Tabel 3.1

LP2K menerima pengaduan atau keluhan konsumen terhadap kasus perumahan. Keluhan tersebut dapat disampaikan secara langsung melalui telepon, atau melalui surat yang dikirimkan ke LP2K, terbuka setiap saat. Dengan adanya pengaduan tersebut akan ditindaklanjuti oleh LP2K dengan cara mengirimkan surat kepada pihak yang terkait seperti developer, bank sebagai pemberi KPR; BPN maupun Pemerintah Daerah

setempat dalam hal ini Dinas Tata Bangunan yang bertindak sebagai pengawas, apabila developer menyimpang dari ijin yang telah diberikannya.

Selanjutnya dari hasil penelitian di lapangan jumlah debitur KPR yang mengadu ke LP2K berkaitan dengan keadaan yang melanda Indonesia yaitu adanya krisis moneter yang telah menyebabkan debitur tidak mampu membayar angsuran KPR, dengan naiknya suku bunga KPR. Jumlah Debitur KPR yang mengadu ke LP2K Semarang periode 1998-1999, adalah seperti yang tercantum dibawah ini:

Debitur yang mengadu ke LP2K Semarang periode 1998-1999

NAMA BANK	Jumlah Debitur Yang Mengadu
1. Bank Exim	30
2. Bank BPD	2
3. BTN	5
4. Bank Papan Sejahtera	2
Jumlah	39

Tabel 3.2

Selanjutnya Konsumen perumahan yang mengadu ke LP2K berkaitan brosur perumahan yang tidak terpenuhi, pada periode 1998-1999.

Konsumen Perumahan Bukit Kencana Jaya	air PDAM tersendat, paving belum ada
Perumahan Trangkil	air PDAM belum mengalir
Perumahan Jangli Permai	fasilitas umum seperti pasar, sarana olah raga belum terpenuhi.
Konsumen perumahan Mlati Hardjo	Sertifikat belum diberikan

Konsumen perumahan Beringin Indah	kualitas bahan bangunan tidak sesuai
-----------------------------------	--------------------------------------

Tabel.3.3.

1.2.2. REI yang merupakan Wadah atau asosiasi bagi pengembang

Secara konseptual fungsi REI (Real Estat Indonesia) hanya sebagai wadah pembinaan dan pengembangan perusahaan real estat dan perusahaan lainnya yang sejenis, juga sebagai wahana perjuangan, penyalur aspirasi dan komunikasi sosial sesama perusahaan real estat, sekaligus memperdayakan anggota agar lebih profesional.

Posisi REI tidak dapat bertindak sebagai *problem solver*, sebab sebagai institusi tidak bisa mencampuri hubungan perdata antara penjual (pengembang) dengan pembeli (Konsumen), termasuk tidak bisa menjangkau masalah pidana, karena REI bukan badan arbitrase. Namun demikian sebagai asosiasi bagi pengembang, REI membantu konsumen dalam memecahkan permasalahannya dengan menerima dan menangani pengaduan konsumen. Langkah maksimal yang dapat dilakukan adalah mencabut keanggotaan pengembang.

Prosedur yang selama ini dilakukan REI dalam memecahkan persoalan perumahan adalah sebagai berikut :

1. Mengirim surat permohonan penjelasan I (pertama) kepada pengembang
2. Mengirim surat permohonan penjelasan II (kedua), jika tidak ada tanggapan atas surat I
3. Surat Peringatan kepada pengembang
4. Pemanggilan terhadap pengembang, dan jika memungkinkan dipertemukan dengan konsumen.

5. Dalam kaitannya dengan kasus pengembang aktif, maka REI tidak akan mengeluarkan piagam keanggotaannya sampai dengan permasalahan diselesaikan oleh pengembang.
6. Apabila pengembang dalam waktu maksimal 2 (dua) tahun tidak mendaftar ulang, maka status keanggotaannya dianggap tidak aktif dan REI mempertimbangkan untuk tidak memproses kasus yang diajukan terhadap pengembang tersebut.
7. Terhadap kasus yang telah dilaporkan dan ditangani pihak kepolisian/berwajib, maka REI hanya bertindak sebagai saksi ahli. Demikian juga apabila pengembang terbukti melakukan tindakan atau kesalahan yang dianggap merusak nama baik REI, maka REI akan mencabut keanggotaan pengembang yang bersangkutan.

3.2.2. Faktor Penghambat

2.1. Faktor yang berasal dari diri konsumen sendiri

Faktor yang berasal dari diri konsumen sendiri dapat diketahui sebagai berikut :

a. Situasi sosial budaya yang melingkupi konsumen

Masyarakat Indonesia sebagian besar tinggal di wilayah pedesaan. Budaya masyarakat desa yang enggan berkonflik mengakibatkan usaha konsumen untuk mendapat hak-haknya tidak pernah terwujud. Mereka masih menganggap apa yang terjadi belum apa-apa dengan istilah “masih untung” dan tidak mau ambil resiko yang lebih besar.

Dari hasil penelitian di lapangan yang dilakukan penulis menunjukkan bahwa minat konsumen yang demikian besar terhadap brosur perumahan yang ditawarkan pengembang, maka berpengaruh pula pada ketelitian konsumen apakah janji yang tercantum dalam brosur perumahan juga tercantum dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah dengan fasilitas KPR. Ketelitian konsumen ini banyak dipengaruhi oleh

faktor pendidikan maupun budaya “percaya” begitu saja pada developer, karena rumah merupakan kebutuhan yang sangat mendesak.

Konsumen pada umumnya tidak mengetahui bahwa janji yang tercantum dalam brosur perumahan juga akan tercantum dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) rumah yang dilanjutkan dengan fasilitas KPR (Kredit Pemilikan Rumah). Sikap konsumen atas klausula PPJB yang tidak jelas, dengan begitu saja mau menandatangani dokumen yang disodorkan pengembang, disamping dipengaruhi oleh faktor pendidikan juga faktor budaya “enggan bertanya” turut berperan, sehingga konsumen tidak mengetahui akan hak-haknya. Demikian juga apa yang tercantum dalam brosur perumahan tidak teraliris, sikap atau perilaku konsumen enggan untuk menuntut hak-haknya untuk diberikan ganti rugi. Konsumen lebih bersikap diam, karena mereka menyadari akan kedudukannya lebih rendah daripada pengembang sebagai pelaku usaha yang berposisi lebih tinggi. Sikap konsumen yang demikian ini dipengaruhi faktor pendidikan maupun budaya “menghindari konflik “ yang membentuk pribadinya, sehingga hak-haknya tidak diwujudkan.

b. Lemahnya posisi konsumen

Lemahnya posisi konsumen dapat terlihat dari situasi yang menciptakannya maupun karena kondisi dasar yang ada. Kelemahan yang dikonstruksikan terlihat dari status sosial ekonomi konsumen yang berada dibawah pengembang sebagai produsen, karena tidak adanya daya tawar yang memadai dari diri konsumen ketika berhadapan dengan pengembang. Hal inilah yang sejak awal telah disimpulkan oleh penelitian yang dilakukan PBB sejak tahun 1973-1985 dengan kesimpulan sebagai berikut :³².

³² AZ.Nasution, 1995, Op.cit, hal. 162

.....consumers all countries particularly those in developing countries.....:recognizing that consumers often face imbalance in economic terms educational level and bargaining power....

Kelemahan inilah yang akhirnya mengakibatkan terbukanya peluang bagi pengembang untuk sering bertindak melanggar hukum.

Sementara itu dari hasil penelitian di lapangan yang dilakukan penulis menunjukkan bahwa belum adanya perlindungan konsumen KPR yang dirugikan terkait dengan adanya brosur perumahan. Sebagai pelaku usaha yang mempunyai posisi lebih kuat daripada konsumen bersikap membiarkan saja (hanya janji-janji) atas kerugian yang diderita konsumen.

2.2. Faktor Hukumnya

Brosur perumahan dari perspektif pengembang sebagai pelaku usaha merupakan media atau sarana informasi untuk memperkenalkan produknya pada masyarakat Brosur perumahan walaupun sebagai media iklan, di dalam perkembangan hukum kedudukan brosur perumahan di dalam perjanjian diakui keberadaannya. Seperti yang telah diputuskan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia No.3138/Pdt/1994 M.A. R.I. Di dalam pertimbangan yuridisnya menyatakan bahwa sesuai dengan ketentuan pasal 1339 KUHPerdara, brosur perumahan adalah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian pendahuluan pembelian rumah. Mendasarkan pada kepatutan bahwa pengembang beritikad baik seharusnya memenuhi janji-janjinya yang dituangkan dalam brosur.

Namun walaupun sudah ada putusan yang mengakui kedudukan hukum brosur perumahan di dalam perjanjian, agaknya hakimipun belum konsisten melaksanakan apa

yang telah diputuskannya. Dari hasil penelitian di lapangan terungkap bahwa posisi pengembang sebagai pelaku usaha yang mempunyai kedudukan lebih kuat daripada konsumen turut mempengaruhi, juga faktor budaya yang belum memberikan jaminan perlindungan yang pasti.

Brosur perumahan walaupun sudah mempunyai kedudukan hukum, namun di dalam pelaksanaannya masih dianggap sebagai media iklan yang tidak mengikat. Jadi pandangan pengembang menerbitkan brosur perumahan hanya untuk menarik minat konsumen untuk membeli produknya.

Sebagai contoh kasus, penghuni perumahan Naragong Indah Bekasi yang telah menggugat pengembang terkait dengan adanya brosur perumahan belum berhasil menuntut hak-haknya atas informasi yang benar, dan ganti rugi. Di dalam mengajukan gugatanpun masih membingungkan apakah akan mengajukan gugatan yang didasarkan pada perbuatan melawan hukum (pasal 1365 KUHPerdara) atautkah didasarkan pada wanprestasi (ingkar janji) atas janji yang tercantum brosur perumahan yang tidak dipenuhi. Di dalam kasus tersebut gugatan didasarkan pada wanprestasi, karena pengembang dianggap ingkar janji tidak memenuhi apa yang telah dijanjikan yang tercantum di dalam brosur perumahan. Namun kepastian hukum belum berpihak pada konsumen yang lemah kedudukannya daripada pelaku usaha, walaupun didalam pertimbangan yuridisnya Hakim memutuskan bahwa brosur perumahan sebagai bagian dari perjanjian pendahuluan pembelian rumah. Dari pertimbangan hakim tersebut kita bisa menyatakan bahwa brosur perumahan yang memperdayakan sebenarnya bukan media iklan namun sebagai bentuk penawaran yang dilakukan pelaku usaha, sehingga

apabila pelaku usaha tidak memenuhi janji yang tercantum dalam brosur perumahan dapat dikatakan bahwa pelaku usaha wanprestasi.

Kemudian kelemahan juga terdapat di dalam pasal 27 UU ini disebutkan, bahwa pelaku usaha yang memproduksi barang dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen, apabila :

1. barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau dimaksudkan untuk diedarkan;
2. cacat barang timbul pada kemudian hari;
3. cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang;
4. kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen;
5. lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.

Dari ketentuan pasal tersebut diatas, agaknya merupakan pasal “penolong “ bagi pelaku usaha, agar dibebaskan dari tanggung jawab walaupun nyata-nyata sangat merugikan konsumen. Mencermati pasal ini memperlihatkan bahwa posisi pelaku usaha lebih kuat daripada konsumen, sehingga di dalam pembuatan undang-undang pun kepentingan pelaku usaha lebih dominan.

Penyebutan pelaku usaha agaknya memerlukan rincian lebih lanjut tentang siapa saja yang termasuk pelaku usaha dan bagaimana beban tanggung jawabnya. Yang dimaksud pelaku usaha terdiri dari penyedia dana (investor); pembuat barang atau jasa (produsen) dan atau; pedagang (distributor). Namun dalam dunia periklanan terdapat pelaku usaha yang dapat dipertanggung jawabkan yaitu sebagai pengiklan (perusahaan pemesan iklan); perusahaan periklanan; dan media yang menyiarkan iklan (elektronik dan non elektronik). Penjelasan pasal-pasal yang berkaitan dengan masing-masing ketiga “sub pelaku usaha” tersebut tidak memuat keterangan apapun, kecuali cukup jelas.

Sehingga perlunya ditegaskan siapa yang sungguh-sungguh bertanggung jawab salah satu dari ketiga sub pelaku usaha yang merugikan konsumen.

Di dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen upaya penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan melalui :

1. Non litigasi (diluar pengadilan);
2. Litigasi (Pengadilan).

Konsumen yang dirugikan dapat menempuh jalur melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa. Konsumen dapat menggugat pelaku usaha di luar pengadilan melalui *Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen* (BPSK) dan melalui peradilan yang berada dilingkungan peradilan umum (pasal 45 ayat 1).

BPSK berwenang menyelesaikan sengketa konsumen melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi (Pasal 52 huruf a). BPSK wajib mengeluarkan putusan bersifat final dan mengikat (Pasal 54 ayat 3 jo penjelasan otentiknya) paling lambat 21 hari kerja sejak gugatan diterima (Pasal 55). Kedudukan BPSK berada di Daerah Tingkat II yang dapat menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha serta menetapkan ada atau tidaknya kerugian di pihak konsumen. Apabila para pihak keberatan menerima putusan, maka pengadilan negeri adalah badan yang berwenang untuk memeriksanya kembali (Pasal 56 ayat 2).

Mencermati kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) tersebut dimana ada suatu kewajiban untuk memutuskan sengketa yang diajukan kepadanya bersifat final, namun sepertinya masih ada terobosan atau memang kelemahan dari suatu undang-undang, yang dapat digunakan pelaku usaha atau konsumen, apabila

keberatan menerima putusan BPSK sebagai badan penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan untuk meneruskan ke pengadilan. Hal ini menunjukkan tidak adanya kepastian di dalam penyelesaian yang telah dipilih para pihak melalui jalur di luar pengadilan. Pelaku usaha yang mempunyai kedudukan yang lebih kuat daripada konsumen dapatlah memanfaatkan keadaan ini.

Kepedulian yang kurang dari aparat penegak hukum terlihat dari sikap penegak hukum yang enggan manakala menerima pengaduan dari konsumen perumahan KPR yang menganggap masalah perumahan KPR merupakan persoalan yang rumit terkait dengan berbagai pihak, sehingga penyelesaiannyapun memerlukan waktu yang lama.

3.3. Peran Pemerintah Daerah Dati II Kotamadia Semarang dalam upaya perlindungan konsumen perumahan dengan fasilitas KPR

3.3.1. Pemberian izin sebagai perlindungan hukum bagi konsumen perumahan

Dengan aspek hukum publik dimaksudkan segi-segi hukum publik yang menjadi sumber dan atau berpengaruh pada hukum konsumen dan atau hukum perlindungan konsumen. Hukum perlindungan konsumen berasal dari hukum publik antara lain hukum pidana, hukum administrasi, hukum acara (perdata dan pidana) dan hukum internasional, khususnya hukum perdata internasional.³³

Perlindungan hukum bagi konsumen dilihat dari aspek hukum administrasi dimana dengan hukum administrasi dimaksudkan hukum yang memuat asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan antara alat perlengkapan negara dengan alat

³³ Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar* (Jakarta:1999), hal.113

perlengkapan negara lainnya dan atau mengatur hubungan antara alat perlengkapan negara dengan perorangan dan badan-badan warga negara tersebut.³⁴

Hukum administrasi mengatur kegiatan penataan dan kendali pemerintah terhadap berbagai kegiatan kehidupan kemasyarakatan termasuk diantaranya membuat peraturan perundang-undangan, pemberian izin atau lisensi, mengadakan perencanaan, dan pemberian subsidi. Terkait dengan penulisan tesis ini, dimana kelengkapan dokumen administrasi perijinan bagi developer sebagai pengembang perumahan merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhinya dalam rangka memberikan kepastian bagi konsumen.

Kelengkapan dokumen administrasi perijinan rumah bagi pengembang perumahan seperti SIPPT (Surat izin Penunjukkan Penggunaan Tanah), nomor sertifikat tanah, dan izin mendirikan bangunan (IMB), ini penting, karena:

- a. Dengan adanya SIPPT memberi kepastian bagi konsumen bahwa lokasi yang dijanjikan developer sesuai dengan RUTR (Rencana Umum Tata Ruang) Pemda setempat.
- b. Nomor sertifikat tanah memberi kepastian bagi konsumen, bahwa developer sudah menguasai tanah yang akan dibangun perumahan.
- c. Adanya IMB (Izin Mendirikan Bangunan) memberi kepastian bagi konsumen bahwa belum dibangunnya rumah, semata-mata karena alasan pendanaan, bukan karena aspek administrasi perijinan.

Dari hasil penelitian lapangan yang dilakukan penulis menunjukkan bahwa peran Pemerintah Daerah Kotamadia Semarang dalam hal ini Dinas Tata Kota maupun

³⁴ Ibid, hal. 115

Dinas Tata Bangunan mempunyai tugas dan wewenang dalam upaya memberikan perlindungan bagi konsumen perumahan adalah sebagai berikut :

Tugas dan wewenang Dinas Tata Kota, antara lain:

1. Membuat Rencana Teknis Ruang Kota
2. Pelayanan masyarakat di bidang perkotaan, meliputi :
 - a. Pemberian advice planning tentang keterangan rencana kota yang didalamnya tercantum fasilitas sosial maupun fasilitas umum yang disediakan oleh pengembang; melaksanakan pengukuran;
 - b. Memberikan Surat Ijin Peruntukkan Penggunaan Tanah (SIPPT)

Pertimbangan diberikannya SIPPT, antara lain adalah kesesuaian dengan rencana penggunaan tanah dalam arti cocok peruntukkannya. Kemudian developer mengajukan permohonan ijin lokasi ke BPN. Setelah ijin lokasi keluar, dimana developer melakukan kegiatan pembebasan tanah, baru kembali lagi ke Dinas Tata Kota untuk disesuaikan dengan Planning Kota, untuk kemudian dimohonkan IMB (Ijin Mendirikan Bangunan) ke Dinas Tata Bangunan.³⁵

Dasar hukum diberikannya IMB (Ijin Mendirikan Bangunan) adalah :

1. Perda tentang Bangunan tanggal 3 Oktober 1972 jo Perda tentang Bangunan tanggal 2 Nopember 1977 jo Perda No. 3 tahun 1992 tanggal 15 Juli 1992 tentang Perubahan kedua Perda Kotamadia Semarang tentang membangun dan merombak bangunan-bangunan dalam wilayah Kodya Semarang;
2. Perda No.7 tahun 1994 tentang Perubahan pertama Perda Kodya Dati II Semarang No.2 tahun 1992 tentang Pelayanan Pengukuran dan Rencana Kota.

³⁵ Wawancara dengan staf Dinas Tata Kota

Dari ketentuan diatas dirubah lagi, berdasarkan Surat Keputusan Walikota No.640/15/2000 tentang Bangunan, untuk menerbitkan Perda No.17 tahun 1998 tanggal 15 Juli 1998 tentang Retribusi IMB (Ijin Mendirikan Bangunan).

Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) adalah ijin yang diberikan untuk mengatur, mengawasi, serta mengendalikan terhadap setiap kegiatan membangun dan menambah bangunan di wilayah Kodiat II Semarang.

Untuk setiap kegiatan membangun dan menambah bangunan di wilayah Dati II Semarang masyarakat harus terlebih dahulu mengurus dan memperoleh Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).

Tujuan diberikannya IMB adalah

1. Untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dalam ijin mendirikan bangunan secara mudah, sederhana, cepat tidak berbelit-belit dengan biaya murah;
2. Untuk mengendalikan setiap kegiatan membangun dan menambah bangunan, agar tidak mengganggu kelestarian lingkungan dan merugikan masyarakat;
3. Untuk menjamin kepastian hukum sekaligus memberikan perlindungan kepada pemegang ijin.

Secara makro tugas pokok Dinas Tata Bangunan dibidang pembangunan adalah melaksanakan pengendalian pengawasan pembangunan bangunan gedung sesuai dengan perencanaan kota. Sedang dibidang perijinan adalah sebagai berikut :

1. Meneliti rencana pembangunan bangunan serta kelengkapan persyaratan dalam permohonan IMB;
2. Ijin tempat usaha serta pemugaran bangunan;

3. Memberikan pertimbangan teknis IMB, penggunaan bangunan dan pemugaran bangunan;
4. Mengatur lokasi tempat usaha sesuai rencana kota;
5. Mengawasi kegiatan pelaksanaan pendirian bangunan dan pemugaran bangunan;
6. Mengadakan penertiban atas pelanggaran terhadap ketentuan peraturan bangunan dan ketentuan tempat usaha.

Selanjutnya wewenang Dinas Tata Bangunan adalah menerbitkan IMB sesuai dengan Rencana Tata Letak Bangunan (RTLBB); menerbitkan pemutihan IMB; menerbitkan ijin tempat usaha. Pertimbangan diberikannya Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) adalah bahwa:³⁶

1. kawasan perumahan yang akan dibangun developer sesuai dengan peruntukannya;
2. Tidak mengganggu kelestarian lingkungan;
3. Masyarakat sekitar lingkungannya mendukung;
4. Tersedianya sarana dan prasarana yang memadai;
5. Tersedianya fasilitas sosial dan umum;
6. Status tanah tidak dalam keadaan sengketa.

Syarat-syarat untuk mengajukan permohonan IMB adalah sebagai berikut :

1. Mengajukan ijin prinsip ke Walikota cq. Bagian Tata Pemerintahan
2. Mengajukan ijin lokasi ke BPN
3. Mengajukan ijin pengeringan lahan.

Sedang syarat yang ada pada Dinas Tata Bangunan (DTB) yang harus dipenuhi developer adalah sebagai berikut :

³⁶ Wawancara dengan Indra B. Tjahyono, Dinas Tata Bangunan Semarang.

1. Adanya gambar situasi yang diterbitkan Dinas Tata Kota
2. Bukti penguasaan tanah seperti HGB atau HM dsb.
3. PBB tahun terakhir;
4. Akte Badan Hukum ;
5. Gambar Rencana Bangunan, dilengkapi konstruksi beton, apabila ada bangunan di kawasan perumahan tersebut bertingkat, maka harus dilengkapi dengan gambar beton.
6. Surat Pernyataan tanah tidak dalam sengketa.

Mengkaji tugas dan wewenang Dinas Tata Kota maupun Dinas Tata Bangunan tersebut diatas ternyata persyaratan yang harus dipenuhi developer sebagai pengembang perumahan tidak mudah. Hal ini mencerminkan bahwa pemerintah daerah khususnya Pemda Dati II Semarang memberikan perlindungan bagi konsumen perumahan dibidang perijinan.

3.2. Penerapan Pengawasan oleh Dinas Tata Bangunan

Tidak semua Developer sebagai pengembang perumahan beritikad baik dalam pembangunan perumahan dikawasan yang sesuai dengan ijin yang telah diberikan pemda setempat. Developer yang bermasalah tidak jarang memanfaatkan aparat atau petugas dalam pembangunan perumahan real estat dimana pemberian ijinnya belum diselesaikan perencanaan maupun pembangunan sudah dilaksanakan. Di samping itu juga mutu bahan bangunan yang dipakainya dibawah standar, sehingga konsumen perumahan KPR dirugikan.

Menyikapi permasalahan ini, Dinas Tata Bangunan sebagai instansi yang berwenang melakukan langkah-langkah pengawasan sebagai berikut :

1. Dilakukan penelitian di lokasi (survey);
2. seandainya ada penyimpangan, maka tindakan yang dilakukan adalah
 - a. memberikan surat tegoran; atau peringatan pertama, kedua, ketiga;
 - b. surat tegoran yang ketiga tidak diindahkan developer, maka DTB (Dinas Tata Bangunan) mengeluarkan SP 4 (Surat Perintah Penghentian Pembangunan);
 - c. melakukan operasi yustisi dalam rangka penegakan peraturan daerah yang dilaksanakan oleh Tim dari Instansi terkait seperti Polisi, Kejaksaan, DPU, DTB, DTK , selanjutnya dilakukan pembongkaran bangunan.

Sampai saat penelitian ini dibuat, pihak Pemerintah Daerah Dati II Kotamadia Semarang, khususnya Dinas Tata Bangunan dalam tugas dan wewenangnya untuk mengawasi perumahan yang dibangun pengembang terkait dengan standar bangunan belum menimbulkan permasalahan yang mendasar yang akan merugikan konsumen.

BAB IV

PENUTUP

Berdasarkan uraian-uraian yang telah disajikan yang diperoleh dari lapangan dipadukan dengan data kepustakaan kemudian dianalisis, maka pada bagian penutup tulisan ini dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai akhir dari pembahasan tentang perlindungan hukum bagi konsumen dalam perjanjian kredit pemilikan rumah. Selain itu dikemukakan pula beberapa saran dalam rangka optimalisasi hasil tulisan ini, guna meningkatkan usaha-usaha yang konkrit mewujudkan perlindungan bagi konsumen.

A. Kesimpulan

1. Perlindungan hukum bagi konsumen dalam perjanjian kredit pemilikan rumah dirasakan sangat kurang. Undang-undang Perlindungan Konsumen tidak signifikan dengan realita. Hal ini dapat dikaji dari beberapa tahapan dalam mekanisme pemilikan rumah dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR). Pada tahap pertama, merupakan tahap pra transaksi. Informasi yang tercantum dalam brosur perumahan tampaknya mempunyai pengaruh yang besar terhadap perlindungan konsumen manakala brosur perumahan yang diterbitkan pengembang untuk menarik minat konsumen, berlebihan atau menyesatkan, sehingga dapat berpotensi menimbulkan kerugian bagi konsumen.

Pada tahap kedua, merupakan tahap transaksi dimana konsumen dihadapkan pada Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah (PPJB) yang dilanjutkan dengan Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) yang dibuat sepihak oleh pengembang secara standar (dibakukan), sehingga klausula-klausula yang terdapat dalam PPJB maupun Perjanjian KPR melindungi kepentingannya tanpa memperdulikan kepentingan konsumen.

Pada tahap ketiga, merupakan tahap purna transaksi. Pada tahap ini transaksi telah terjadi dan pelaksanaan penyerahan telah diselenggarakan. Ketidakbenaran informasi yang tercantum dalam brosur perumahan membuat konsumen menuntut akan hak-haknya, namun tanggung jawab para pihak (develover maupun pihak bank pemberi dana) yang terlibat dalam proses pemilikan rumah KPR, tampaknya belum mewujudkan hak-hak konsumen.

2. Upaya hukum yang telah dilakukan konsumen KPR belum memberikan perlindungan baginya, disebabkan oleh faktor-faktor sebagai berikut :
 - a. Faktor yang berasal dari diri konsumen sendiri seperti kondisi sosial budaya yang melingkupinya dan realitas posisi konsumen yang lemah baik dari tingkat pendidikan, tingkat perekonomian, maupun kekuatan tawar konsumen ketika berhadapan dengan pengembang.
 - b. Faktor yang berasal dari luar konsumen, seperti faktor hukumnya, walaupun secara normatif UU Perlindungan Konsumen telah berlaku, namun agaknya belum tampak lembaga yang representatif yang memperjuangkan hak-hak konsumen dan tidak adanya aparat yang peduli

terhadap kondisi dan posisi konsumen yang lemah kedudukannya daripada pengembang.

3. Peran Pemerintah Daerah DATI II Kotamadia Semarang memberikan kepastian hak dan perlindungan bagi konsumen KPR dengan pemberian ijin dan pengawasan kepada pengembang yang dilakukan secara periodik.

B. Saran

1. Pemerintah sebagai pihak penyelenggara negara memberikan perlindungan secara pasti bagi konsumen KPR dengan segera dibentuknya lembaga-lembaga konsumen seperti yang diamanatkan oleh Undang-undang Perlindungan Konsumen.
2. Konsumen walaupun berkedudukan lemah dibanding pengembang, namun setidaknya harus berpikir secara rasional, meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian dan kemandiriannya dalam melindungi dirinya untuk menghadapi pengembang yang bermasalah.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Apeldoorn, L.J. van, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- AS., Homby, 1989, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current Engsih*, Oyez Publishing, London Ltd,
- Ashshofa, Burhan, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Balai Pustaka, 1997, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Edisi Kedua, cetakan kesembilan, Jakarta.
- Black, Donald, 1973, *The Bahavior Of Law*, Academic Press, Inc, New York.
- Black, Henry Campbell, 1991, *Black's Law Dictionary*, (Sixth Edition), West Publishing Co., St.Paul Minnesosa, USA.
- Burgh, Gr.Vander, editor Wila Chandrawila S, 1999, *Buku Tentang Perikatan Dalam Teori dan Yurisprudensi*, Mandar Maju, Bandung.
- B. Taneko, Soleman, 1993, *Pokok-Pokok Studi Hukum Dalam Masyarakat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Budihardjo, Eko, 1998, *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*, Alumni, Bandung.
- Darus Badruzaman, Mariam, 1996, *Kitab Undang-undang hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasannya*, Alumni, Bandung.
-, 1989, *Perjanjian Kredit Bank*, Alumni, Bandung.
-, 1980, *Perlindungan Terhadap Konsumen Dilihat Dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)*, BPHN, Jakarta.
- Djojodirdjo, M.A.Moegni, 1979, *Perbuatan Melawan Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Dunne, J.M. van, Gr.van der Burght, terjemahan Lely Niwa, 1987, *Hukum Perjanjian*, Dewan Kerjasama Ilmu Hukum Belanda dengan Indonesia.
- Faisal, Sanapiah, 1990, *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asah, Asih, Asuh, Malang.

-, 1995, *Format-Format Penelitian Sosial, Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Rajawali Press.
- Farbey, AD, 1997, *How To Produce Successful Advertising*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Fuady, Munir, 1996, *Hukum Perkreditan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
-, 1994, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek, Buku Kedua*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Hamzah Andi dan I Wayan Suandra, B.A. Manalu, 1992, *Dasar-Dasar Hukum Perumahan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Harries, John, 1981, *Consumer: Know Your Rights*, Oyez Publishing Ltd, London.
- Hartono, Sunaryati, 1994, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung.
-, 1986, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*, Alumni, Bandung.
- Hennessy, Bernard, 1989, *Pendapat Umum*, Erlangga, Jakarta.
- Himpunan Peraturan-Peraturan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 1997, Semarang.
- IIndrawijaya, Adam, 1989, *Perilaku Organisasi*, Sinar Baru, Bandung.
- Keraf, A.Sonny, 1998, *Etika Bisnis Tuntutan dan Relevansinya*, Kanisius, Yogyakarta
- Keraf, Gorys, 1997, *Komposisi Sebuah Pengantar Kemahiran Bahasa*, Nusa Indah, Flores.
-, 1982, *Eksposisi dan Diskripsi*, Nusa Indah, Flores.
- Kusumaadmaja, Mochtar, 1977, *Pengantar Hukum Internasional*, Binacipta, Bandung.
- Koentjaraningrat, 1985, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta.
- Kotler, Philip, 1980, *Principle of Marketing*, Prentice Hall, Inc, New Jersey.
- K.Susilo, Zumrotin, 1996, *Penyambung Lidah Konsumen*, Puspa Swara, Jakarta.

- Mertokusumo, Sudikno, 1991, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta.
-, 1996, *Penemuan Hukum ;Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Muhammad, Abdulkadir, 1992, *Perjanjian Baku Dalam Praktek Perusahaan Perdagangan*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
-, 1980, *Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung.
- Moleong, Lexy J., 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Nasution, Az, 1995, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
-, 1999, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Daya Widya, Jakarta.
- Ndraha, Taliziduhu, 1997, *Budaya Organisasi*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Nieuwenhuis, J.H. diterjemahkan oleh Djasadin Saragih, 1985, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, UNAIR, Surabaya.
- Noeng, Muhadjir, 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi III, Rake Sarasin, Yogyakarta.
- Pangabean, Henry P., 1992, *Penyalahgunaan Keadaan sebagai Alasan Untuk Pembatalan Perjanjian (Berbagai Perkembangan Hukum di Belanda)*, Liberty, Yogyakarta.
- Panuju, Redi, 1995, *Etika Bisnis Tinjauan Empiris dan Kiat Mengembangkan Bisnis Sehat*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Parlindungan, A.P., 1997, *Komentar atas Undang-undang Perumahan dan Pemukiman & Undang-undang Rumah Susun*, Mandar Maju, Bandung.
- Patrik, Purwahid, 1994, *Dasar-Dasar Hukum Perikatan (Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian dan Dari Undang-Undang,)* Mandar Maju, Bandung.
-, 1988, *Hukum Perdata II (Perikatan Yang lahir Dari Perjanjian Dan Undang-undang)*, FH-UNDIP, Semarang .
-, 1986, *Asas Iktikad Baik dan Kepatutan dalam Perjanjian*, Badan Penerbit Undip, Semarang.
-, 1976, *Reklame Yang Memperdayakan*, FH-Undip, Semarang.

- Paul scholten, Mr.Asser, diterjemahkan oleh Siti Soemarti Hartono, 1993, *Penuntun dalam Mempelajari Hukum Perdata Belanda*, FH-Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Peters ,A.A.G., Koesriani Siswosoebroto, 1988, *Hukum Dan Perkembangan Sosial*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Prakoso, Djoko, 1987, *Dasar Hukum Persetujuan Tertentu Di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.
- Prayitno, Wukir, 1987, *Hukum Perlindungan Konsumen*, FH-UNTAG., Semarang.
- Prabu Mangkunegara, AA.Anwar, 1988, *Perilaku Konsumen*, Eresco, Bandung.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1989, *Asas-Asas Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung.
- Putra, Edy Tje'Aman, 1985, *Kredit Perbankan Suatu Tinjauan Yuridis*, Liberty, Yogyakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1993, *Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung.
-, 1986, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.
-, 1983, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung.
- Rusli, Hardijan, 1993, *Hukum Perjanjian Indonesia dan Common Law*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Satrio, J, 1995, *Hukum Perikatan, Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian Buku II*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Satrio, J, 1992, *Hukum Perjanjian (Perjanjian Pada Umumnya)*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
-, 1989, *Hukum Perjanjian Menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia*, Purwokerto.
- Setiawan, Rachmat, 1982, *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum*, Alumni, Bandung.
-, 1979, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Alumni, Bandung.
- Sjahdeini, Sutan Remy, 1993, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak Dalam Pejanjian Kredit Bank Di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta.

- Shofie, Yusuf, 2000, *Perlindungan Konsumen Dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Sumardjono, Maria S.W, 1984, *Pedoman Pembuatan Usukan Penelitian*, FH UGM Yogyakarta.
- Subekti, 1989, *Aneka Perjanjian*, Alumni, Bandung.
-, 1989, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta.
- Soerjopratikno, Hartono, 1982, *Aneka Perjanjian Jual Beli*, Seksi Notariat FH-UGM, Yogyakarta.
- Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta.
- Siagian, Sondang P., 1996, *Etika Bisnis*, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1989, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Agung, Semarang
-, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia, Jakarta.
-, 1984, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung.
- Soeroso, R, 1993, *Perbandingan Hukum Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta.
-, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press.
- Subekti, 1989, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta.
-, 1987, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta.
-, 1985, *Aneka Perjanjian*, Alumni, Bandung.
- Sudaryatno, 1996, *Masalah Perlindungan Konsumen Di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
-, 1999, *Hukum dan Advokasi Konsumen*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Swastha, Basu. DH, 1996, *Asas-asas Marketing*, Edisi tiga, Liberty, Yogyakarta.

Syamsudin, A.Qirom, 1985, *Pokok-Pokok Hukum Perjanjian Beserta Perkembangannya*, Liberty, Yogyakarta.

YLKI, 1982, *Konsumen dan Hukum*, Jakarta.

Widjaja, Gunawan, dan Yani, Ahmad, 2000, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

B. MAKALAH /ARTIKEL /MAJALAH/DISERTASI

BPHN, 1980, *Simposium Aspek-Aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen*, Binacipta, Jakarta

....., 1981, *Naskah Akademik tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta.

Gunawan, Johannes, 1999, *Sosialisasi UU Perlindungan Konsumen Melalui Jalur Pendidikan Tinggi*, Makalah Diskusi Panel, YLKI, Jakarta.

Larasati, Asti Budi, 1989, *Masalah Iklan Ditinjau Dari Psikologi Konsumen*, Makalah, YLKI, kerjasama dengan Fak.Psikologi UGM.

Lembaga Pembinaan Perlindungan Konsumen (LP2K), 1998, *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Perumahan di Jawa Tengah*, Penelitian.

Meliala, Adrianus, 1993, *Praktik Bisnis Curang*, Kumpulan tulisan ilmiah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

M.Toar, Agnes, 1988, *Tanggung Jawab Produk dan Sejarah Perkembangannya Di Beberapa Negara*, Makalah, FH-UGM, Yogyakarta.

Nasution, Az, 1999, *Tinjauan Terhadap Daya Kritis Konsumen Dalam Memperjuangkan Hak-haknya*, Makalah Diskusi Panel, YLKI, Jakarta.

....., 1990, *Perlindungan Konsumen*, Seminar Perundang-undangan di Bidang Perdagangan, Badan Penelitian dan Pengembangan Perdagangan Departemen Perdagangan bekerjasama dengan FH-Universitas Indonesia.

....., 1988, *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Dalam Kontrak Pembelian Rumah Murah*, Makalah, Yayasan Pengkajian Indonesia dan BPHN, Jakarta

News Business, 1999, *Tanggung Jawab Hukum Pelaku Usaha dan Ganti Rugi Kepada Konsumen Menurut UU Perlindungan Konsumen*, 6351/20-Oktober, Jakarta.

- Bakti Subakti, 2000, *Tanggungjawab kalangan Periklanan terhadap Iklan yang Disiarkan berkaitan dengan Perlindungan Konsumen*, Makalah Seminar, Komisi Periklanan Indonesia, Semarang, April.
- PIRAC, 1998, *Penelitian Perlindungan Nasabah KPR*, Harian Umum Republika.
- Sanusi, M.Arsyad, 1995, *Itikad Baik, Kepatutan, Dan Keadilan Dalam Hukum Perdata*, Varia Peradilan, No.103.
- Setiawan, 1995, *Kontrak Standar Dalam Teori dan Praktek*, Varia Peradilan No. 103.
- Shofie, Yusuf, 1996, *Sistem Tanggung Jawab Dalam Periklanan*, Majalah Hukum dan Pembangunan FH-UI, Jakarta.
- Sumardjono, Maria S.W., 1994, *Pembangunan Rumah Rusun dan Permasalahannya Ditinjau dari Segi Yuridis*, Kertas Kerja, YLKI, Jakarta.
- Srijono, 1994, *Peranan Perum Perumnas Dalam Pembangunan Rumah Susun Serta Permasalahan Yang Dihadapi*, Makalah, FH- Universitas Slamet Riyadi, Solo.
- Sunaryati Hartono, 1990, *Pengaturan Perbuatan Curang di bidang Bisnis*, Seminar Perundang-undangan di Bidang Perdagangan, Badan Penelitian dan Pengembangan Perdagangan bekerjasama dengan FH-UI.
- Tim Fakultas Hukum UMS, *Upaya Penyelesaian Sengketa Diluar Pengadilan*, Seminar Nasional, Oktober 1999.
- Wardiono, Kelik, 1995, *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen (Suatu Kajian Dari Aspek Keperdataan)*, Majalah Akademika, UMS. No.01 Tahun XIII.
- YLKI, 1997, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Makalah Lokakarya, Jakarta.
- YLKI, 1998, *Perlindungan Konsumen Perumahan Dalam Situasi Krisis*, Makalah dalam Dialog Terbuka, Jakarta.

C. PERUNDANG-UNDANGAN

-KUH Perdata

-Undang-undang No.10 tahun 1998 tentang Perbankan.

-Undang-undang No.8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

-Undang-undang No.4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.

Guidelines For Consumer Protection, 1986, United Nations, New York, Department of International Economic and Social Affairs.

-Kep.Menpera No.5/KPTS/1995 tentang Perubahan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No.4/KPTS/1995 tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman

-Kep.Menpera No.4/KPTS/BKP4N/1995 tentang Ketentuan lebih lanjut Surat Keputusan Bersama Mendagri, Men PU, dan Menpera No.648-384/1992; No.739/KPTS/1992; No.9/KPTS/1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman dengan Lingkungan Hunian Yang Berimbang.

-Peraturan di bidang Periklanan: Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia.